

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES RELATIONS
DES
États de l'Amérique latine
avec la Société des Nations

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le samedi 16 mai 1936, à 14 heures,

PAR

Manuel PEREZ-GUERRERO

Président : M. SCELLE, professeur.

*Suffragants : MM. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur,
GIDEL, professeur.*

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1936

LES RELATIONS
DES
États de l'Amérique latine
avec la Société des Nations



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES RELATIONS
DES
États de l'Amérique latine
avec la Société des Nations

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le samedi 16 mai 1936, à 14 heures,

PAR

Manuel PEREZ-GUERRERO

Président : M. SCELLE, professeur.

*Suffragants : MM. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur,
GIDEL, professeur.*

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, rue Soufflot, 13

1936



INTRODUCTION

La grande majorité des Etats de l'Amérique latine a adhéré, dès le début, au Pacte de la S. D. N. Les aspirations de ces Républiques dans l'ordre international y trouvaient une expression concrète et une promesse de réalisation qui ne pouvaient les laisser indifférentes. Certaines considérations pratiques, d'ailleurs, ont pu ne pas rester étrangères à cette adhésion. Leur participation à la solution de problèmes purement européens allait pouvoir être compensée par la participation de l'Europe à la solution des problèmes américains et balancer ainsi l'action individuelle des Etats-Unis.

Si l'on pouvait parler de l'existence d'un droit international américain, il ne fallait pas manquer l'occasion de l'intégrer dans le droit international universel. C'était augmenter le prestige de ces jeunes nations et leur donner une tribune d'où leur amour pour la paix et la justice se ferait largement entendre.

Elles devaient aussi se souvenir du traité d'Union, Ligue et Confédération conclu en 1826 au Congrès de Panama et qui visait à consolider et à garantir leur indépendance, si durement conquise. Le Pacte de la S. D. N. ne rappelait-il

pas ce traité dans plusieurs de ses dispositions ? S'il est vrai que la fin immédiate visée par le nouveau Pacte n'était plus la même, puisqu'il s'agissait de garantir l'ordre établi par les traités de paix, du moins pouvait-on espérer que son champ d'action irait s'élargissant avec le temps et les circonstances. D'ailleurs, le Covenant n'était point simplement le garant du *statu quo* — et même il en prévoyait la modification dans son article 19 — il était aussi l'initiateur d'une collaboration des Etats dans le domaine économique, social et humanitaire.

Le Traité de Versailles lui-même devait avoir les sympathies des nations de l'Amérique latine, admiratrices toutes de la culture française. Treize d'entre elles avaient suivi l'exemple des Etats-Unis en rompant les relations diplomatiques avec l'Allemagne et même certaines en lui déclarant la guerre (1). C'est à ce titre que onze Etats latino-américains furent invités à participer à la conférence de la Paix. Le délégué du Brésil, M. Epitacio Pessoa, fit partie de la Commission qui devait s'occuper de l'élaboration du Pacte de la Société. Les autres délégués américains latins purent donner leur adhésion dans la séance plénière du 28 avril 1919 (2). Quant aux Neutres, au nombre de six, ils avaient été consultés par une sous-commission, les 20 et 21 mars (3). Dans l'annexe ils étaient invités à adhérer au Pacte. Seuls trois Etats, le Mexique, le Costa-Rica et la République Dominicaine n'étaient ni consultés ni invités, eu égard à la non-reconnaissance des gouvernements du Mexique et

(1) Cf. le livre de Percy Alvin Martin, *Latin America and the war*, Baltimore, 1925.

(2) Cf. D. H. Miller, *The Drafting of the Covenant*, II, p. 705 et suiv.

(3) *Ibid.*, p. 592 et suiv.

du Costa-Rica et à l'occupation militaire de la République Dominicaine par les Etats-Unis.

Aussi n'est-il pas étonnant que les Républiques de l'Amérique latine aient mis autant d'empressement à adhérer au Pacte de la S. D. N. Le Pacte était la consécration partielle de leurs vues en Droit des Gens et un peu leur œuvre. Si elles n'ont pas collaboré à son élaboration autant qu'elles l'auraient voulu, du moins se réservaient-elles le droit de le modifier à l'avenir.

PREMIÈRE PARTIE

**Les États de l'Amérique latine
au sein de la Société des Nations**

CHAPITRE PREMIER

Constitution du Groupe latino-américain.

Sous cette rubrique, nous allons traiter des rapports des Etats de l'Amérique Latine et de la S. D. N. sous leur aspect, en quelque sorte, *dynamique*. Il s'agira de l'entrée de ces Etats à la S. D. N. et du retrait de droit ou de fait de quelques-uns d'entre eux. A l'intérieur de chaque division nous prendrons les Etats séparément. Ce sera une étude presque exclusivement descriptive. Toutefois, nous mentionnerons les problèmes juridiques particuliers que l'adhésion ou le retrait de ces Etats ont soulevés.

SECTION I

ADHÉSIONS. — ADMISSIONS. — DIVERSES CATÉGORIES DE MEMBRES.

Les Etats de l'Amérique Latine ont accédé au Pacte à des titres très différents. Ceux qui, au nombre de onze, avaient apposé leur signature au bas du Traité de Versailles et étaient nommés dans l'annexe, pouvaient, par la ratification, devenir membres originaires. Excepté l'Equateur, tous ratifièrent. Les six pays neutres invités répondirent à l'invitation. Quant à ceux qui avaient été délibérément omis, ils accédèrent au Pacte par des procédures diverses. Non seulement les pays latino-américains sont répartis dans les trois

catégories de membres prévues par le Pacte, mais encore certains d'entre eux ont adhéré dans des circonstances particulières, voire exceptionnelles, qui présentent un grand intérêt.

A. — *Membres originaires, signataires du Traité de Versailles.*

L'article 1^{er} du Pacte dispose que *sont membres originaires de la Société des Nations ceux des signataires dont les noms figurent dans l'annexe du présent Pacte* ; il est entendu que la signature pour entraîner adhésion à la S. D. N. doit avoir reçu les sanctions constitutionnelles nécessaires, pratiquement la ratification du pouvoir législatif. En ratifiant le traité de paix, l'état signataire montre, d'une façon implicite, sa volonté d'adhérer au Pacte. A la date du 10 janvier, jour où le Pacte de la S. D. N. est entré en vigueur en vertu de l'article 420 du Traité de Versailles, trois pays latino-américains, la *Bolivie*, le *Guatemala* et l'*Uruguay*, avaient déposé les instruments de ratification à Paris. Le Congrès de la *Bolivie* avait ratifié le Traité de Versailles le 14 novembre 1919 ; le Congrès du *Guatemala* le 2 octobre 1919. Quant à l'*Uruguay*, la ratification était intervenue le 24 octobre de la même année. Le *Brésil*, qui avait ratifié au début de novembre 1919, déposa les instruments de ratification, le 16 janvier 1920. Le gouvernement de *Cuba* obtenait la ratification le 4 février 1920, et le 8 mars elle était déposée à Paris. Le 9 mars, on recevait celle du *Pérou*. Le Congrès péruvien avait ratifié le 17 novembre 1919. Le Congrès *haïtien* ratifia le 5 juin 1920, la ratification fut déposée à Paris le 30 juin. Le 3 novembre 1920, on recevait celle du *Honduras* et du *Nicaragua* ; elles étaient intervenues le 7 avril 1920. Enfin le *Panama*, qui avait ratifié dès le 8 janvier, ne déposait ses instruments de ratification que le 25 novembre 1920. Mais auparavant le

Secrétaire général en avait été informé par câblogramme. Le Panama pouvait ainsi se considérer membre dès ce moment-là, et se faire représenter à l'Assemblée, à dater du 15 novembre, jour de son ouverture.

Ainsi, avant même que la première assemblée plénière se réunît à Genève, dix pays latino-américains, sur onze qu'ils étaient à être partie au Traité de Versailles, avaient ratifié et par là même confirmé leur adhésion au Pacte de la S. D. N. Seul un Etat de l'Amérique latine, l'Equateur, s'abstint de donner sa ratification, se trouvant ainsi partager l'attitude des Etats-Unis et du Hedjaz.

B. — *Etats invités à accéder au Pacte à titre de membres originaires.*

Six Etats de l'Amérique latine figurent dans la liste des Etats invités à accéder au Pacte comme membres originaires, aux termes de l'article 1^{er}, § 1^{er}, la République Argentine, le Chili, la Colombie, le Paraguay, le Salvador et le Venezuela. L'acceptation de l'invitation devait intervenir, par une déclaration déposée au secrétariat, dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte.

L'adhésion de la *République Argentine* allait être prématurée. Elle intervint avant que ce délai de deux mois ne commençât à courir. Par une lettre du 18 juillet 1919 (4), M. Alvear, ministre argentin à Paris, notifiait à Sir Eric Drummond le désir de son gouvernement d'adhérer au Pacte de la S. D. N. Sir Eric Drummond lui répondait de Londres le 23 juillet que « la S. D. N. n'était pas encore constituée légalement et qu'il ne pouvait exercer ses fonctions de Secrétaire général avant l'entrée en vigueur du traité de paix.

(4) *J. O.*, 1920, p. 13.

Dans ces conditions, poursuivait-il, je vous serais très obligé de bien vouloir m'informer si la communication que vous m'avez adressée signifie que la République Argentine désire faire son adhésion à la Société aussitôt que la Commission des ratifications nécessaires au traité de paix lui en fournira formellement le moyen (5) ».

Le 29 juillet, M. Alvear lui faisait savoir que « telle était bien l'interprétation qu'il convenait de donner à sa note du 18 juillet » (6).

Le 10 janvier, jour où entrait en vigueur le Traité de Versailles, d'accord avec les termes de son article final, M. Clemenceau, en sa qualité de Président de la Conférence de la Paix, communiquait aux puissances neutres l'invitation d'adhérer au Pacte de la S. D. N. (7) ; et le même jour M. Drummond confirmait à M. Pueyrredon, nouveau ministre argentin à Paris, l'adhésion de l'Argentine.

Le *Paraguay* fit parvenir son adhésion aussi dès le 29 octobre 1919 (8) ; comme celle de la République Argentine, elle intervenait également avant le délai prévu. Il devint donc membre le 10 janvier 1920. La Chambre des députés avait ratifié l'adhésion le 29 octobre 1919 et le Sénat le 13 novembre de la même année.

Le gouvernement du *Chili* donna, par un câblogramme du 19 mars 1919, des instructions à son représentant à Paris, le chargeant d'accepter en son nom « les idées générales concernant l'organisation de la S. D. N., en vue d'assurer la paix par la coopération internationale et de maintenir un scrupule

(5) Sivorì, *La Liga de las Naciones, su origen y la obra realizada en la República Argentina*, 1928, p. 504.

(6) *J. O.*, 1920, p. 14.

(7) Munch, *Les Etats neutres et le Pacte de la Société des Nations. Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, I, p. 161.

(8) *J. O.*, 1920, p. 14.

puleux respect pour les traités existants (9) ». Dans son message du 4 octobre 1919, le président du Chili proposait au Sénat la résolution « d'autoriser le Président de la République à accepter, au nom du Chili, le Pacte de la S. D. N. (10) ». Le lendemain, le Sénat votait la résolution et le 16 août la Chambre des députés, à son tour, y donnait son approbation. Le 27 octobre paraissait un décret présidentiel portant adhésion du Chili à la S. D. N. et le 4 novembre le ministre du Chili à Londres, M. Augustin Edwards, notifiait cette adhésion au Secrétaire général. « En donnant son adhésion, la République du Chili ne fait d'autre réserve que de pouvoir se prononcer en temps opportun sur les amendements et modifications des stipulations du Pacte que pourraient faire des Etats qui ne l'ont pas ratifié jusqu'à présent (11). » Là encore, nous sommes en présence d'une adhésion prématurée, ne devant produire effet que le 10 janvier 1920.

Le gouvernement de la Colombie adhéra le 12 février 1920, mais avec une réserve. Il entendait que son adhésion au Pacte de la S. D. N. n'eût point pour conséquence la reconnaissance de l'indépendance de la République du Panama, membre originaire de la Société. La question vint devant le Conseil et il fut décidé d'autoriser le Secrétaire général « à accuser réception de la proposition d'accession de la Colombie, sans indication aucune au sujet de la question en litige (12) ». Elle aurait été, en effet, difficile à trancher. Si c'était là une réserve, le Conseil ne pouvait que constater la non-conformité de l'adhésion avec les termes de l'article 1^{er}

(9) Borros Borgoño, *The Problem of the Pacific and the new policies of Bolivia*, Baltimore, 1924, p. 20.

(10) *El Convenio de la Liga de las Naciones*, 1920, Santiago de Chile, p. 16.

(11) *J. O.*, 1920, p. 15.

(12) Procès-verbal de la 2^e séance de la 2^e session du Conseil, p. 4.

du Pacte. Mais pouvait-on prétendre que la condition du Gouvernement colombien constituait non une réserve, mais une clause interprétative des rapports des membres de la Société entre eux ? Cela paraît difficile à admettre. Les Gouvernements ne sont pas compétents pour interpréter le Pacte et s'ils entendent subordonner leur adhésion à l'acceptation d'une interprétation par exclusion de toute autre, ils formulent ainsi une réserve et se heurtent aux dispositions du Pacte.

L'interprétation colombienne est d'ailleurs très contestable. On ne voit pas comment un membre de la S. D. N. pourrait se refuser à reconnaître la qualité d'Etat à un autre membre (12 *bis*). Et il semble que c'était bien là la prétention du gouvernement colombien. Celui-ci pouvait être légitimement froissé de ce qu'un Etat se fût constitué aux dépens de son territoire national, mais son attitude à son égard devait se limiter au refus de nouer avec lui des relations diplomatiques. D'ailleurs, pour ce faire, la Colombie attendait l'entrée en vigueur du traité du 6 avril conclu avec les Etats-Unis où elle reconnaissait « le Panama comme une nation indépendante (13) ».

Toujours est-il que le Conseil s'abstint de considérer la

(12 *bis*) M. G. Scelle écrit à ce propos : « On ne voit pas qu'un membre de la Société puisse conserver sa liberté de reconnaître ou de ne pas reconnaître un autre membre de la Société, puisqu'il a non seulement le devoir social, l'obligation d'entretenir avec lui des rapports d'association étroits, de soumettre à des autorités sociales les conflits qui peuvent naître entre eux, mais encore le devoir social de défendre son intégrité et son indépendance. » (L'admission des nouveaux membres de la S. D. N. *R. G. D. I. P.*, 1921, p. 127). V. aussi Scelle, *Précis de Droit des Gens*, I, p. 163 et suiv.

(13) Art. 4 du traité. Cf. *Recueil des traités publié par la S. D. N.*, 1922, V, IX. Les ratifications de ce traité ne devaient être échangées que le 1^{er} mars 1922.

compatibilité de la réserve du gouvernement colombien avec la lettre du Pacte. Elle ne présentait pas le même intérêt pratique que celle qui concernait la neutralité de la Suisse et qu'il fallut accrocher tant bien que mal à un texte du Pacte, à l'article 21.

Le gouvernement de la République du *Salvador*, avant d'adhérer à la S. D. N., jugea bon de prier le gouvernement des Etats-Unis, par une lettre du 14 décembre 1919, de donner « l'interprétation authentique de la doctrine de Monroe, telle qu'il l'entend dans le moment historique actuel » (14). Le département d'Etat répondit le 26 février 1920, priant le gouvernement du Salvador de se reporter au discours que Wilson avait prononcé le 9 janvier 1916 devant le second Congrès scientifique Pan-américain (15). Le gouvernement dut juger la réponse satisfaisante, et par décret du 5 mars (16) il décidait d'adhérer à la S. D. N. Le 10 mars, jour de l'expiration du délai de deux mois, l'adhésion était déposée au Secrétariat (17) et le 11 mars elle était ratifiée par le Congrès (18).

Le Président de la République du *Venezuela* promulgua un décret en date du 12 janvier 1920 portant adhésion à la S. D. N., sous réserve de ratification législative. Par l'intermédiaire du ministre vénézuélien à Paris, ce décret fut communiqué au Secrétariat de la S. D. N. le 3 mars 1920 (19). C'est de ce jour que date l'adhésion du Venezuela. La rati-

(14) *Libro Rosado*. Contiene la actuacion de la Cancilleria relativa a la aceptacion y adhesion de El Salvador al Pacto internacional, Liga de las Naciones, 1920, p. 5.

(15) *Ibid.*, p. 15.

(16) *Ibid.*, p. 17.

(17) *J. O.*, 1920, p. 263.

(18) *Libro Rosado*. Contiene, etc., p. 35.

(19) *J. O.*, 1920, p. 259.

fication du Congrès intervint le 25 juin 1920, et fut approuvée le 12 octobre par le Président provisoire de la République (20).

C. — *Admissions postérieures.*

Trois Etats de l'Amérique latine, le Mexique, le Costa-Rica et la République Dominicaine ne furent pas invités à accéder au Pacte de la S. D. N. Leur gouvernement n'avait pas été reconnu par la plupart des Etats représentés à la Conférence de la Paix. Et de l'avis de M. D. Hunter Miller, en parlant du Mexique, l'invitation aurait valu « reconnaissance de son gouvernement par ces Etats » (21). Questionné, le Président Wilson répondit « qu'en somme il serait sage de n'inclure aucun de ces trois Etats dans l'invitation » (22). Il a beaucoup été discuté sur la responsabilité des Etats-Unis dans l'exclusion, surtout du Mexique, de la liste des Etats invités à accéder au Pacte. Il semble qu'avec le Royaume-Uni (23) ils aient pris cette responsabilité. Pourtant le secrétaire Robert Lassing affirma, en 1919, devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat américain, que les Etats-Unis n'étaient pas les responsables (24). Il est vrai que Lassing lui-même s'était prononcé à la Conférence de la Paix en faveur de l'invitation du Mexique (25).

Au Costa-Rica, le gouvernement de Tinoco considéré comme gouvernement de fait parce que « ne s'appuyant point

(20) *Recopilación de Leyes*, 1920, p. 911-918.

(21) D. H. Miller, *op. cit.*, I, p. 467.

(22) *Ibid.*, I, p. 467.

(23) « Lord Robert Cecil est complètement opposé à l'inclusion du Mexique (dans la liste des Etats invités). » D. H. Miller, *op. cit.*, I, p. 467.

(24) *Hearings before the Senate Committee of Foreign relations on the Treaty of Peace with Germany*, p. 209.

(25) D. H. Miller, *op. cit.*, I, p. 467.

sur le peuple, mais uniquement sur la force militaire » (26), n'eut qu'une existence éphémère. Dès le 14 septembre 1920, le nouveau gouvernement, nommé en conformité avec la constitution, par l'intermédiaire de son représentant à Paris, demandait l'admission du Costa-Rica dans la S. D. N. (27). La sixième Commission rédigea un rapport favorable à la demande et le 16 décembre l'Assemblée consacra l'admission à l'unanimité (28).

La *République Dominicaine* avait été occupée militairement par les Etats-Unis. Cette occupation prit fin le 12 juillet 1920, et le 23 septembre elle demandait à être admise comme membre de la S. D. N. Sur rapport favorable de la sixième Commission, l'Assemblée, dans sa séance du 22 septembre, fut unanime à se prononcer en faveur de la demande du gouvernement Dominicain (29).

Le gouvernement *Mexicain* prit, dès 1919, une attitude hostile à la Ligue des Nations. Le Président Carranza s'exprimait en ces termes, dans un message au Congrès : « Dès la fin des hostilités, les Gouvernements des Etats alliés se réunirent pour constituer ce qu'on appelle la Société des Nations à laquelle, il était entendu, auraient accès, sous certaines conditions, presque tous les Etats. On les y invita à l'exclusion, entre autres, du Mexique, dont le gouvernement, de son côté, n'a pas fait et ne fera aucun geste pour entrer dans cette Société internationale, vu que les bases sur lesquelles elles repose n'établissent ni dans son organisation,

(26) A. 1920, P. 605.

(27) Doc. 22, 1920.

(28) A. 1920, P., p. 584.

(29) A. 1924, P., p. 473.

ni dans son fonctionnement une égalité parfaite entre toutes les nations et entre toutes les races (30). »

La S. D. N., elle, commença à faire des avances au Gouvernement de Mexico. Dans son discours du 30 septembre 1932, M. Edwards représentant du Chili et Président de la Troisième Assemblée déclarait : « Est-il nécessaire de dire avec quelle joie la Société accueillerait dans son sein la nation mexicaine, le jour où elle croira que le moment est venu de se joindre à nous ? Pour les nations de l'Amérique latine, membres de la Société, le concours de la République sœur, comme celui de toutes les nations du Continent, serait infiniment précieux (31). »

En 1929, le Président Calles fait un bref séjour en Europe et peu de mois après son retour, il envoie un observateur officieux pour suivre les travaux de la Société. Le Mexique, à partir de ce moment, se fait représenter à différentes conférences réunies sous les auspices de la S. D. N. Le 8 septembre 1931, l'Assemblée vote, à l'unanimité, le projet de résolution proposé par les délégations allemande, britannique, espagnole, française, italienne et japonaise. En voici le texte :

« L'Assemblée,

« Considérant que le Mexique ne figure pas à l'annexe du Pacte où sont énumérés les pays invités à y accéder ;

« Considérant qu'il est de toute justice que la S. D. N. répare cette omission si contraire à l'esprit même de la Société ;

« Invite le Mexique à accéder au Pacte et à apporter à la

(30) *Informe rendido al H. Congreso de la Unión por el presidente Constitucional de la República C. Venustiano Carranza, 1^{er} sept. 1919, p. 35.*

(31) A. 1922, H., p. 393.

Société sa précieuse collaboration comme s'il avait été invité à l'origine (32). »

Cette résolution est communiquée au gouvernement mexicain et celui-ci accepte l'invitation par un télégramme du 10 septembre, lu à l'Assemblée le 11 (33). Le lendemain l'Assemblée vote une seconde résolution dans laquelle elle déclare le Mexique membre de la S. D. N. (34).

Il est certain que cette procédure est irrégulière ; ce n'est pas celle prescrite par l'article 1^{er}, § 2 du Pacte. Conformément à l'esprit de cet article, la pratique s'était établie de n'admettre comme nouveaux membres que ceux qui en avaient fait la demande formelle. Or, dans ce cas, l'initiative émane de l'Assemblée et non du candidat. De plus, le Mexique est invité à accéder « comme s'il l'avait été dès l'origine ». On entend donc lui donner le titre de membre originaire de la S. D. N. Tout se passera comme si le Mexique avait figuré dans la liste des Etats invités, annexée au Pacte, et comme s'il avait accepté cette invitation dans les deux mois de son entrée en vigueur. L'Assemblée « considèrerait comme remplies dès l'origine par le Mexique les conditions requises des Etats pour qu'ils soient admis à la Société aux termes de l'article 1^{er} du Pacte » (35). Si le titre de membre originaire conférait quelque privilège autre que des privilèges honorifiques, la procédure aurait été plus critiquée et critiquable. Mais l'irrégularité est bien mince comparée à l'injustice de l'omission dont fut victime le Mexique et à son entrée dans la S. D. N. Cette invitation, dit la résolution, présente « un caractère exceptionnel qui ne sau-

(32) A. 1931, P., 37.

(33) A. 1931, P., p. 77.

(34) *Ibid.*, p. 92.

(35) *Ibid.*

rait constituer un précédent » (36). Pourtant la Turquie allait faire son entrée suivant une procédure semblable, sans toutefois que celle-ci comportât un caractère rétroactif, s'agissant d'une puissance ex-ennemie.

Le gouvernement du Mexique « estime nécessaire de faire savoir au moment de son acceptation qu'il n'avait jamais admis l'entente régionale mentionnée à l'article 21 du Pacte... » (37).

Equateur. — Le 28 septembre 1934, le Secrétaire général donna lecture au Conseil de la S. D. N. d'un télégramme annonçant « qu'avec l'autorisation du Sénat de la République, l'Equateur avait décidé de faire partie de cette éminente institution » (38).

C'était la seule République de l'Amérique latine à n'avoir jamais participé directement aux activités de la S. D. N. Ayant rompu les relations diplomatiques avec l'Allemagne, elle avait signé le Traité de Versailles et figurait dans la liste des membres originaires de la S. D. N., signataires du Traité. La situation à l'égard de la S. D. N. était restée indécise par suite de la non-ratification du traité de paix. Son attitude, pourtant, n'était pas comparable à celle des Etats-Unis. Le Sénat américain s'était refusé catégoriquement à ratifier le traité, tandis que la non-ratification de l'Equateur était le résultat d'un concours de circonstances indépendantes de la volonté des pouvoirs publics.

Le Traité de Versailles parvint trop tard à Quito pour être ratifié pendant la session de 1919 du Parlement équatorien. En 1920, les Commissions des Affaires étrangères des deux

(36) A. 1931, P., p. 92.

(37) *Ibid.*, p. 77.

(38) J. O., 1934, p. 1468.

Chambres procédèrent à l'examen du traité. Mais le Sénat recommanda au pouvoir exécutif de reporter la discussion à la session suivante : ce qui fut fait. Dès 1921, les relations diplomatiques furent rétablies officieusement avec l'Allemagne et en 1922 les deux pays échangèrent officiellement des représentants. C'était un obstacle moral à la ratification du Traité de Versailles, si discuté en Allemagne. En 1924 le Protocole Ponce-Castro conclu avec le Pérou fut enregistré au Secrétariat de la S. D. N. et à la session parlementaire de cette année, le gouvernement présenta un projet de loi de ratification. Le Parlement cependant, par suite de la brièveté de la session, ne parvint pas à le voter. Peu de temps après éclata une révolution qui allait suspendre les garanties constitutionnelles et la périodicité des réunions du Congrès. Cet état de choses se prolongea jusqu'en 1929. Cette année-là fut votée une nouvelle constitution et à sa première session le Congrès fut saisi de l'entrée de l'Equateur à la S. D. N.

L'Equateur avait déjà pris contact avec la Société. Dès 1926 il envoyait un observateur à la Conférence du Travail, et à partir de 1927, il se faisait représenter à la plupart des conférences réunies sous les auspices de la S. D. N. (39). M. Zaldumbide, ministre des Affaires étrangères, informait le Congrès des obstacles purement matériels qui s'étaient opposés à l'entrée de l'Equateur à la S. D. N. Il faisait valoir les avantages dont jouissent les Etats de l'Amérique latine à Genève où l'action de Washington est contrebalancée. Mais il était d'avis de ne pas ratifier le Traité de Versailles.

(39) Conférence pour la création d'une Union internationale de secours (1927), 3^e Conférence générale des communications et du transit (1927). Conférence concernant les statistiques économiques (1928). Conférence internationale pour la répression internationale du faux monnayage (1929). Conférence pour l'unification de la réglementation sur les chèques (1930-1931). Conférence économique (1933).

Cette ratification, dix ans après sa signature, était inopportune. D'ailleurs « la Société des Nations, disait-il, ne considère pas qu'il soit indispensable de le ratifier pour faire notre adhésion à la Ligue. Nous pouvons nous borner à déclarer notre adhésion à la S. D. N., comme les Etats non-signataires. La Ligue estime suffisante une déclaration formelle du pouvoir exécutif autorisé à cela par un simple mandat législatif » (40).

Le 23 septembre 1930, le ministre des Affaires étrangères sollicite du Parlement l'autorisation de rendre effective l'adhésion de l'Equateur à la Ligue pour 1933. La situation financière ne permettait pas qu'elle intervînt avant cette date (41). Entre temps le conflit de Leticia éclate. Et l'Equateur craint que la S. D. N. ne procède à des rectifications de frontières dans le bassin de l'Amazone sans son consentement. A cet effet il fait parvenir à la S. D. N. le 11 novembre 1932 un mémorandum (42). Le conflit de Leticia avait mis en relief l'intérêt qu'avait l'Equateur à ne pas rester en marge des discussions internationales.

Le 11 septembre 1934 les délégués latino-américains à l'Assemblée de la S. D. N., unis à ceux de l'Espagne et du Portugal, communiquent au Président de la République de l'Equateur la joie qu'ils auraient à voir son pays se joindre aux Etats de l'Amérique latine membres de la S. D. N. (43).

Le 18 septembre le Sénat « autorise le Président de la République à adresser immédiatement au Secrétaire général de la S. D. N., pour lui faire savoir que l'Equateur a décidé de rendre effective sa participation comme membre

(40) *Informe del ministerio de Relaciones exteriores*, 1930-1931, p. 50.

(41) *Ibid.*, p. 54.

(42) *J. O.*, 1933, p. 117.

(43) *Journal des Nations*, 14 septembre 1934, p. 4.

actif (44). Le 27 septembre le Secrétaire général en était informé par câblogramme et le lendemain il le lisait devant le Conseil. Le 20 novembre l'Assemblée extraordinaire put saluer le soixantième membre de la Société.

Cette adhésion, au point de vue juridique, est une des plus intéressantes que la S. D. N. ait enregistrées. Si l'on reconnaît à la Société le droit d'interpréter les dispositions du Pacte, et cela est difficilement contestable, une des controverses les plus animées, celle qui s'était formée autour du mot « signataire » du premier alinéa de l'article 1^{er}, a pris fin. Certains ont laissé dans le vague la valeur qu'il fallait lui attribuer ; d'autres ont tranché très diversement la question. Pour M. Ray (45), cela ne fait aucun doute que les « signataires » pour devenir membres originaires, devaient ratifier un des traités dont le Pacte constitue une partie. Après « signataire » il fallait sous-entendre les mots « qui auront ratifié ». MM. Schucking et Wehberg (46), au contraire, affirment qu'il suffisait d'avoir signé le traité, de figurer dans l'annexe et de montrer par sa conduite qu'on entendait adhérer au Pacte. La Grèce devint membre de la S. D. N., non au jour de sa ratification du Traité de Versailles, le 30 mars 1920, mais au jour de la première réunion du Conseil, le 16 janvier, où la Grèce se fit représenter par M. Venizelos. Dans le cas de l'Equateur, l'adhésion devient effective par le télégramme du 27 septembre 1934

(44) *Registro oficial* 22 sept. 1934, n° 19.

(45) Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, 1930, p. 94.

(46) « Il semble que la possibilité leur ait été donnée d'entrer dans la catégorie des membres originaires sans ratifier le traité de paix. Mais dans ce cas une déclaration d'adhésion serait nécessaire. Mais elle produirait par elle-même plein effet et la S. D. N. n'aurait pas à l'approuver mais à l'enregistrer. » Schucking und Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 3^e édition, p. 254.

qui la notifiait et non par la ratification du Pacte qui était intervenue le 18 septembre. Le représentant du Mexique avait raison quand il exprimait sa satisfaction « à la lecture du télégramme par lequel l'Equateur devenait membre de la S. D. N. (47) ». Il aurait été difficile, en effet, d'imposer à l'Equateur les conditions d'admission de l'alinéa 2 de l'article 1^{er}. Dès l'instant qu'il figurait dans l'annexe, il était censé les remplir. Revenir sur cette présomption aurait été une sanction pour le défaut de ratification (48). M. Zaldumbide affirmait que l'Equateur pouvait « se borner à déclarer son adhésion à la S. D. N. comme les membres non-signataires », ceux qui, dans sa pensée, avaient été invités à adhérer. Pouvait-on passer ainsi d'une catégorie à l'autre ? Ces catégories ne sont-elles pas séparées l'une de l'autre par une cloison étanche ? Nullement, elles n'en forment qu'une, celle des membres originaires. Pour le devenir, il suffisait d'accomplir une formalité qui ne laissât aucun doute sur l'intention d'adhérer ; la ratification ou plutôt le dépôt de cette ratification à Paris pouvait être cette formalité pour les signataires, et la notification dans les deux mois au Secrétariat de la S. D. N., — ici les formes sont plus précises — pour les Etats invités. L'Equateur, parce qu'il avait signé le traité de Versailles, pouvait se considérer

(47) Comme le fait remarquer le Secrétaire général, « il ressort de ce télégramme que l'Equateur, pays qui est membre originaire de la S. D. N., donne son adhésion au Pacte. Il ne s'agissait donc ni d'une admission, ni d'une élection ». *J. O.*, 1934, p. 1469.

(48) « Cela ne signifierait rien moins que vouloir infliger une sanction pour la non-ratification du Traité de Paix, sanction qui ne saurait être justifiée sans une décision expresse s'y référant. Il serait même difficile de trouver une raison plausible pour exiger d'eux la ratification du traité après avoir admis aussi, à titre de membres originaires, des neutres qui n'avaient rien à faire avec le traité de Paris. » Georg von Gretschaninow, « Ecuadors Eintritt in den Völkerbund », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, feb. 1935.

dispensé de faire son adhésion dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte. D'autre part, le télégramme d'adhésion n'était pas destiné à l'Assemblée, comme le fit remarquer le Secrétaire général ; il était destiné à la S. D. N. Il a pu être lu au Conseil « qui ne fit qu'en prendre connaissance » (49) sans qu'une irrégularité en résultât pour cela. Il ne s'agissait pas de l'admission suivant l'alinéa 2 de l'article 1^{er} que seule l'Assemblée est habilitée à connaître.

Cela revient à se poser l'épineuse question des rapports de la S. D. N. avec les traités de la paix. Les traités de paix ne sont que le contenant matériel du Pacte de la S. D. N. Comme le disait M. Scialoja, « si un des traités tombait, le Pacte subsisterait quand même » (50) ; ce qui, au moins théoriquement, est évident. Il est donc difficile de soutenir que, pour devenir membres originaires de la S. D. N., les signataires n'ont qu'une seule procédure à suivre : la ratification des traités de paix.

Le gouvernement de l'Equateur a cru devoir recourir aussi à la ratification du Pacte. Peut-on ainsi ratifier les vingt-six premiers articles d'un traité sans se soucier du reste ? S'il est vrai que le Pacte de la S. D. N. peut être considéré « comme un traité dans un traité » (*a treaty within a treaty*) suivant l'expression de M. Eagleton, un ensemble ayant quant au fond peu de lien avec le reste du traité, il n'est pas moins vrai que matériellement — et la ratification est chose matérielle — il ne forme que la première partie des traités de paix. En tout cas, la S. D. N. a toujours ignoré ces ratifications. Pour elle, seule la notification d'adhésion a de valeur juridique.

(49) *J. O.*, 1934, p. 1469.

(50) *A.* 1922, C. I., p. 54.

Ainsi on a vu un Etat signataire du traité de Versailles devenir membre originaire de la S. D. N. en 1934 sans avoir dû pour cela ratifier ce traité. Si l'on considère la similitude que présentait le cas de l'Equateur avec celui des Etats-Unis, on comprend l'intérêt pratique et théorique qu'offre cette nouvelle adhésion. Si les Etats-Unis s'avisaient un jour à vouloir faire partie de l'organisme de Genève, on n'aurait pas besoin de passer par-dessus les principes juridiques pour rendre possible cette adhésion, comme membre originaire, sans la ratification du Traité de Versailles. Une notification unilatérale d'accession suffirait. Mais avant cette notification, les Etats-Unis n'ont aucun rapport avec la S. D. N. Ils n'en sont même pas membre passif, comme certains le prétendent.

SECTION II

RETRAIT.

A. — *Costa-Rica.*

Le 24 décembre 1924. le gouvernement de Costa-Rica notifiait au Secrétariat général le préavis de retrait du Costa-Rica de la S. D. N. Le délai de deux ans devait courir à partir du 1^{er} janvier 1924. Des considérations financières avaient obligé cet Etat, membre depuis 1920, à se séparer *de jure* de la Société, alors que ses voisins de l'Amérique centrale, pour des considérations semblables, se contentaient d'interrompre, de fait, toute collaboration avec Genève. Le retrait devint effectif le 10 janvier 1927.

M. Urrutia, président du Conseil, exprimait ses vœux, dans la séance du 15 mars 1928, d'un prompt retour du Costa-Rica au sein de la Société (51). Sur la demande de

(51) *J. O.*, 1928, p. 435.

M. Briand, ces vœux étaient transmis au Gouvernement du Costa-Rica ; et celui-ci, par une lettre du 18 juillet 1928, en la personne de M. Castro, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, se déclarait prêt à revenir à Genève, mais demandait des éclaircissements au sujet de la doctrine de Monroe, dont l'article 21 fait mention. « Quelle est la portée qui a été donnée à cette doctrine par son insertion dans l'article 21 du Pacte (52) ? » Le gouvernement du Costa-Rica la considère comme une déclaration unilatérale des Etats-Unis. La réponse du Conseil du 1^{er} septembre 1928 était adroite. Ces engagements ne sont mentionnés dans l'article 31 qu'à titre d'exemple. « Il est clair que cet article ne peut avoir pour effet de leur donner une sanction ou une validité qu'ils n'avaient pas auparavant. » Ce texte « ne concerne que les Etats ayant accepté *inter se* de tels engagements » (53). On ne sait si le gouvernement du Costa-Rica a considéré cette explication comme satisfaisante. Toujours est-il qu'il n'a pas encore jugé opportun son retour à Genève.

Cette interprétation de l'article 21 par le Conseil retiendra davantage notre attention quand nous traiterons le problème de la doctrine de Monroe dans le pacte de la S. D. N.

B. — *Brésil.*

Le retrait du Brésil de la S. D. N. fait partie d'un ensemble de circonstances, les plus pénibles peut-être de l'histoire de la Société. L'entrée de l'Allemagne allait provoquer tout à fait indirectement la sortie de membres

(52) *J. O.*, 1928, p. 1606.

(53) *Ibid*, 1928, p. 1608.

importants, l'Espagne et le Brésil. Il ne put y avoir un lien entre ces deux faits que grâce au principe de l'unanimité, que le Pacte consacre.

Les accords de Locarno, pour entrer en vigueur, impliquaient l'admission de l'Allemagne dans la S. D. N. Un siège permanent au Conseil lui avait été promis par les locarnistes et les Etats siégeant au Conseil, consultés par le gouvernement allemand, n'avaient fait aucune objection à la réalisation éventuelle de cette promesse. Cependant les obstacles n'allaient pas tarder à surgir. Pour des raisons inhérentes au traité de Locarno, la Pologne, dès le début de février 1926, posait sa candidature à un siège permanent au Conseil. Presque au même moment on savait officieusement que l'Espagne et le Brésil s'étaient joints à la Pologne. Pourtant, dès le 2 mars, l'Allemagne, par la voix du chancelier Luther, se montrait hostile à de telles candidatures simultanées à celle du Reich (54). Un communiqué du

(54) Il s'exprimait ainsi : « La concession d'un siège permanent du Conseil à l'Allemagne ne saurait être compatible avec une autre modification dans la composition du Conseil. Celui qui demande, en raison d'une convention donnée, son admission dans une organisation, doit s'attendre à trouver cette organisation, à son entrée, dans une forme inchangée. On a dit récemment qu'un plan d'élargissement du Conseil avait déjà été arrêté depuis longtemps et que la proposition allemande offrait une occasion à sa réalisation. S'il en était ainsi, la procédure correcte aurait été d'en informer le gouvernement allemand, au moment des négociations de l'année dernière. Je ne sache pas que les modifications dont il est question aient jamais été à l'ordre du jour de l'Assemblée ou du Conseil de la S. D. N., par exemple au mois de septembre ou décembre 1925. Nous n'avons pris connaissance de ces intentions que par les polémiques soulevées dans la presse juste après l'envoi de notre demande à la S. D. N.

« Cependant la considération suivante garde pour nous toute son importance : toute manifestation d'opinion sur des changements éventuels dans la composition du Conseil ou dans l'organisation de la S. D. N. place l'Allemagne dans une situation intolérable. » Schücking und Wehberg, *op. cit.*, p. 334-335.

Temps du 23 février annonçait la candidature ferme du Brésil. Le Brésil prenait ainsi officiellement position avant l'ouverture de l'Assemblée extraordinaire convoquée le 7 mars à l'effet d'admettre l'Allemagne dans la S. D. N. A partir de ce moment, l'attitude du Brésil allait être intransigeante. Malgré l'opposition de la Suède à la création d'autres sièges permanents en dehors de celui de l'Allemagne, dans la séance du Conseil du 9 mars 1926, l'ambassadeur du Brésil, M. de Mello-Franco, laissa entendre que si l'on ne lui donnait pas satisfaction, il s'opposerait à la candidature allemande. Siégeant au Conseil à titre de membre non permanent, le Brésil pouvait se servir du veto que lui conférait le principe de l'unanimité et arrêter ainsi toute la procédure. L'Espagne se trouvait dans la même situation.

Le 14 mars M. Stresemann, dans un article du *Journal de Genève*, proposa un compromis. Une fois admise à la Société des Nations, avec un siège permanent au Conseil, l'Allemagne ne s'opposera pas à ce qu'on donne satisfaction à la Pologne, au Brésil et à l'Espagne. Le lendemain la Suède, puis la Tchécoslovaquie offraient leur siège au Conseil à la Pologne. On semblait sortir de l'impasse quand le Brésil brandit à nouveau son veto dans la séance du 16 mars. Jusque-là les délégations latino-américaines avaient soutenu, passivement du moins, le Brésil dans sa candidature. Mais voyant la tournure que prenaient les événements, elles se réunissent à deux reprises sous la présidence de M. Zumeta et émettent le vœu suivant, lu à l'Assemblée :

« Les délégations américaines, en séance extraordinaire de la S. D. N., après avoir échangé des idées dans un esprit de la plus grande cordialité et solidarité, et après avoir entendu les infor-

mations que MM. Guani et de Mello-Franco, membres du Conseil, ont bien voulu leur donner, ont décidé ce qui suit :

« Tenant compte de la gravité de la situation actuelle de la S. D. N., tenant compte des intérêts de la paix universelle et tenant compte de la nécessité que les Etats américains exercent une action en faveur de la réconciliation, entre les peuples d'Europe, expriment à M. l'Ambassadeur de Mello-Franco le désir desdites délégations que le Brésil facilite, par les moyens qu'il estime les plus opportuns, l'accord unanime du Conseil, afin de solutionner les difficultés qui empêchent sa décision (55). »

Les Républiques latino-américaines se désolidarisaient donc du Brésil. Elles obtiennent de M. de Mello-Franco qu'il demande à son gouvernement de nouvelles instructions ; mais le Brésil reste sur ses positions. Impuissante à remplir sa mission, l'Assemblée s'ajourne au mois de septembre, après avoir voté la proposition du comte Ishii, prévoyant l'institution d'une commission chargée de la réorganisation et de l'élargissement du Conseil. Cette commission se réunit au début de mai, sous la présidence de M. Motta et la vice-présidence de M. Lebreton, représentant de l'Argentine. Le Brésil était représenté par M. Montarroyos. Le délégué de la Suède fit accepter une méthode de travail qui devait amener la Commission à éluder l'écueil principal, la discussion de l'augmentation des sièges permanents. Un projet d'élargissement du Conseil fut mis sur pied instituant pour les sièges non permanents le système du roulement tel que le prévoyait la proposition vénézuélienne votée par l'Assemblée, le 25 septembre 1925. Une place importante était faite à l'Amérique latine : trois sièges lui étaient attribués. D'autre part, il était prévu que certains membres pourraient être réélus indé-

(55) A. 1926. Ass. Extr., p. 29.

finiment au Conseil si l'Assemblée le décidait ainsi par un vote des deux tiers. Certains membres pouvaient donc bénéficier de la semi-permanence au Conseil. On était en droit d'espérer que le Brésil et l'Espagne se jugeraient satisfaits ; cependant leurs délégués firent des réserves. L'alinéa 12 du rapport était ainsi conçu :

« Ce projet a été adopté sous réserve de modifications éventuelles qui pourraient y être introduites en deuxième lecture, à la suite de conclusions portant sur le nombre des membres permanents au Conseil (56). »

La discussion principale était donc renvoyée à une seconde réunion de la Commission. On allait bientôt douter de son utilité. En effet, avant même que le Conseil tînt sa session de juin, on savait que le Brésil demeurerait inflexible dans ses prétentions. Cela se confirma dans la séance du 10 juin. M. de Mello-Franco exposa toutes les raisons qui militaient en faveur de la demande du Brésil. Nommé dans le Pacte pour occuper provisoirement un siège non permanent au Conseil, le Brésil n'avait cessé de le maintenir, mandaté par six assemblées successives. « Sa revendication était basée sur le co-imperium du territoire dont il fait partie et sur l'indissolubilité de certains intérêts sans nullement prétendre à la représentation politique des autres Etats du continent (57). » Mais le gouvernement du Brésil, constatant qu'on ne faisait pas droit à ce qu'il jugeait légitime, donnait sa démission du siège non permanent au Conseil. Pour accomplir cet acte, il avait attendu le moment où il ne pouvait avoir « aucune influence sur la marche des travaux de la S. D. N. » (58) D'ailleurs il laissait prévoir son

(56) *Commission chargée d'étudier la question de la composition du Conseil*, C. 298, M. 139, 1926, V.

(57) *J. O.*, 1926, p. 888.

(58) *Ibid.*

retrait éventuel dans un télégramme communiqué au Conseil par son ambassadeur. Le Gouvernement notifiera opportunément au Secrétariat « la résolution de décliner l'honneur d'appartenir à la S. D. N. » (59). Le 14 juin 1926, convoqué à la réunion de l'Assemblée « à laquelle il ne pouvait comparaître », il formulait la résolution de se retirer de la Société (60).

L'attitude du Brésil, lors de cette crise de la S. D. N., appelle des remarques qui sont loin d'être dépourvues d'intérêt. Le rôle que le Brésil y a joué n'est pas net. Le but de la revendication brésilienne était très précis, mais les raisons qui l'y poussaient l'étaient beaucoup moins. Il est vrai que, plus que par des raisons, c'est par les circonstances que le Brésil a été appelé à demander un siège permanent au Conseil. Et quand cette demande cessa d'être une demande pour devenir une exigence, il fallut la justifier, la fonder juridiquement et politiquement. Mais faut-il conclure que le Gouvernement brésilien ne cherchait qu'à faire un coup de théâtre devant la face du monde pour se donner du prestige à l'intérieur du pays et y consolider sa situation (61) ? Il semble que ce serait aller un peu loin, ou du moins voir la question sous un aspect qu'elle ne prit qu'ultérieurement. Il est certain que le Gouvernement brésilien, après s'être engagé, ne pouvait plus reculer, abdiquer, sans que son prestige s'en ressentît dans l'intérieur du pays. L'affaire avait pris trop d'ampleur. Peut-être le gouvernement brésilien saisit-il l'occasion, à ce moment-là, comme il arrive souvent dans ces cas, pour mieux asseoir

(59) *J. O.*, 1926, p. 1007.

(60) *Résumé mensuel*, juin 1926, p. 143.

(61) Voir dans ce sens Macedo Soares, *Le Brésil et la Société des Nations*, 1927.

sa situation intérieure aux dépens de sa situation extérieure, en achevant un geste que les circonstances avaient esquissé puis précisé.

La candidature brésilienne à un siège permanent n'était pas chose nouvelle. Elle remontait aux toutes premières années de la S. D. N. Le Brésil s'était fait d'abord — et en cela il suivait la politique traditionnelle des Etats d'Amérique latine — le champion de l'égalité absolue des Etats souverains, traduite dans le cadre de la S. D. N. par l'élection intégrale des membres du Conseil. Suivant la ligne tracée par M. Ruy Barbosa, M. Pessoa avait fait une intervention dans ce sens à la Conférence de la Paix. Puis le Brésil s'était rendu compte que, dans le moment actuel, les grandes puissances, en retour des lourdes responsabilités qu'elles assumaient, pouvaient légitimement bénéficier de certains privilèges. Dès la première assemblée, on pouvait savoir, par une déclaration de M. Fernandes, dans la Commission qui discutait du statut de la C. P. J. I., que le Brésil s'était converti à la cause des grandes puissances (62). C'était une nécessité du moment. La candidature brésilienne à un siège permanent du Conseil n'allait pas tarder à surgir, très discrètement d'ailleurs. Dès le début elle fut appuyée par les délégations des Etats de l'Amérique latine. En 1921 et 1923, M. Edwards (63), délégué du Chili, la suggéra devant la première commission. Forte de cet appui, elle allait toujours rester à l'ordre du jour. Est-ce par le souci de voir un des leurs occuper un siège permanent que les Etats latino-américains avaient lancé cette candidature ? C'est peu probable. Ils étaient certains d'être représentés d'une façon constante au Conseil. Ce qu'ils visaient, c'était

(62) A. 1920. C. I., 348.

(63) A. 1911. C. I., p. 40 et A. 1923. C. I., p. 37.

à augmenter le nombre de leurs représentants. Si le Brésil obtenait un siège permanent, celui des Etats-Unis par exemple, comme le proposait M. Edwards, un siège non permanent se serait trouvé vacant et un Etat américain aurait été tout désigné pour l'occuper. La prétention, somme toute, était très légitime. Mais quand en 1926, les événements prirent la tournure désagréable qu'ils devaient prendre, les Républiques latino-américaines qui avaient fait cause commune avec le Brésil, lui faussèrent compagnie. L'opportunité de la demande brésilienne était très discutable ; et d'autre part le délégué brésilien avait trop insisté sur l'argument du condominium, se permettant de parler au nom de toute l'Amérique latine, d'une façon très nuancée et très correcte il est vrai, mais très nette.

De plus, la demande brésilienne allait perdre son intérêt pour les autres pays de l'Amérique latine, après l'élaboration du projet d'élargissement du Conseil qui lui réserverait trois sièges. D'ailleurs, dès ce moment, on comprenait mal l'insistance du Brésil à prétendre à la représentation permanente au Conseil. Non seulement il allait pouvoir briguer la semi-permanence, mise sur pied pour le satisfaire, mais même ce qu'il semblait chercher par son argument du condominium se trouvait réalisé : l'Amérique allait être largement représentée d'une façon permanente au Conseil. Pourtant le même argument fut mis en avant à la session de juin par M. Mello-Franco, alors que le projet avait été élaboré au mois de mai.

Mais quelle est donc la valeur de l'argumentation du gouvernement brésilien ? Le fondement principal, pour ne pas dire unique, de la revendication brésilienne, est d'ordre régional ou plutôt continental. La S. D. N. possède dans chaque région, chaque groupement de peuples, des intérêts

permanents qu'il s'agit de sauvegarder pour que la Société devienne réellement universelle. Il faut confier la sauvegarde de ces intérêts à certains Etats représentatifs, dans le cadre permanent du Conseil. Or « on ne saurait nier qu'il existe aussi en Amérique des règles de politique continentale » (64). « Il faut reconnaître combien odieuse devient son exclusion de la représentation par l'un quelconque de ses Etats dans le cadre permanent du Conseil (65). » Le Brésil s'estime, en l'absence des Etats-Unis, l'Etat à qui il échoit cette responsabilité. « Il n'a pas besoin d'un mandat préalable de la part des autres Etats du continent américain, pour être à même de faire valoir un droit qu'il possède en commun avec eux (66). » *Res sua propria agitur*. « La revendication brésilienne est d'une nature essentiellement continentale, basée sur le co-imperium du territoire dont il fait partie et sur l'indissolubilité de certains intérêts (67). »

Ce fondement est très discutable dans l'état actuel du droit international. On ne voit pas comment un Etat peut avoir le droit ou assumer la charge de représenter d'une façon permanente tout un groupement d'Etats faisant partie d'un « condominium abstrait ». Non seulement le régionalisme n'a pas été organisé dans le cadre de la S. D. N., mais à supposer qu'il existe en fait, malgré sa non-consécration par le Pacte, et qu'il faille en tenir compte au nom de la justice, ce que nous admettons volontiers, cela conduirait simplement à la représentation permanente des intérêts particuliers, réciproques de la région et de la S. D. N., dans tous ses organes, sans qu'un Etat déterminé, quelle

(64) *J. O.*, 1926, p. 887.

(65) *Ibid.*

(66) *Ibid.*, p. 888.

(67) *Ibid.*

que soit sa prépondérance sur les autres, doive s'en charger pour cela. L'attribution de trois sièges à l'Amérique devait satisfaire quiconque réclamait pour ce continent une représentation équitable au Conseil.

Le Brésil a dû faire valoir sa contiguïté avec tous les Etats sud-américains, sauf un, le Chili, d'où résultait une possibilité accrue de se trouver mêlé à des conflits d'ordre territorial. Cet argument est très relatif et perd sa valeur du fait de l'alinéa 5 de l'article 4 qui prévoit que *tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil*. C'est une disposition dont il est fait largement usage. On reconnaît pratiquement à l'Etat intéressé un droit à cette invitation.

Un autre argument fut mis en avant par M. Montarroyos, dans la séance du 17 mai (68), de la Commission chargée d'étudier la composition du Conseil. Répondant à l'objection de M. de Broukere (Belgique) qui prétendait que c'était à l'Europe, terre des conflits, qu'il appartenait d'avoir le plus grand nombre de représentants au Conseil, il faisait remarquer que du fait des accords de Locarno, « si un différend surgissait entre les signataires de ces accords, le Conseil ne pourrait pas les résoudre, s'il ne comprenait pas un nombre suffisant de représentants d'États non-parties à ces accords ». L'argument a une valeur pratique certaine. Mais comme le fait remarquer M. Ray (69), il suffirait de prévoir une formation du Conseil de temps de crise, différente de sa formation normale.

(68) *Commission chargée d'étudier la question de la composition du Conseil*. C. 299. M. 139, 1926. V, p. 81.

(69) Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, 1930, p. 130.

Il semble donc que la revendication du Brésil soit peu fondée. Mais ce qui est le plus critiquable, c'est le procédé que le gouvernement brésilien a cru pouvoir employer pour obtenir satisfaction. Il a eu beau dire que « sa pensée avait toujours été de ne pas insister » (70), la façon dont il fit usage du veto était pour le moins singulière. Sa conduite, toutefois, ne prit pas la tournure d'un chantage que devait prendre celle de l'Espagne dans sa revendication inopportune de Tanger. Le Gouvernement brésilien, déjà dans sa réponse au mémorandum allemand, avait fait savoir « qu'il entendait que les questions concrètes résultant des désirs exprimés par l'Allemagne appartenaient à la nature de celles qui ne doivent pas être traitées de gouvernement à gouvernement, mais qui doivent être, de préférence, exposées et discutées dans leur ensemble, par les membres de la Société et au sein de celle-ci, afin que les divers aspects des dites questions et les points de vue des autres associés soient mieux connus » (71).

(70) *J. O.*, 1936, p. 1007.

(71) *A.* 1636, Ass. Extr. P., p. 25.

Le mémorandum allemand disait : « En présentant sa demande d'admission le Gouvernement allemand doit avoir la certitude que l'Allemagne recevra un siège permanent au Conseil dès son entrée dans la Société... L'octroi d'un siège permanent au Conseil est subordonné au vote unanime des puissances représentées au Conseil. En conséquence le gouvernement allemand prie votre gouvernement de bien vouloir déclarer s'il est disposé à donner, le moment venu, des instructions dans ce sens à son représentant au Conseil de la S. D. N. » Berlin, 22 décembre 1924. Le gouvernement du Brésil adressa un *mémorandum confidentiel* en juillet 1925 aux gouvernements des Etats membres de la Société des Nations. Genève, 1926. On pouvait y lire : « On peut être sûr que l'entrée de l'Allemagne au Conseil ne dépend que de sa demande d'admission dans la Société, car tous les Etats siégeant au Conseil ont déjà répondu favorablement au mémorandum que le gouvernement allemand leur avait adressé à ce sujet. » p. 14 et plus loin : « On ne saurait refuser à l'Amérique le droit d'être aussi représentée au Conseil par un délégué permanent, malgré l'absence fortuite des Etats-Unis. Toutefois, si l'on voulait avec flagrante injustice, faire prévaloir d'une façon odieuse pour

Il avait déjà laissé prévoir que la question allemande ne se poserait pas toute seule. Autrement ce serait sacrifier le Pacte de Locarno. « Nous ne devons pas perdre de vue, disait M. de Mello-Franco, que l'œuvre admirable de Locarno doit rentrer dans le cadre de la S. D. N. et non pas la S. D. N. dans la constitution politique de Locarno (72). »

Mais le gouvernement brésilien avait-il le droit de prétendre « qu'on avait mis sur pied, à la dernière heure, la doctrine d'après laquelle seules les grandes puissances pouvaient être membres du Conseil » (73) ? N'était-ce pas l'idée primitive, l'idée de Wilson ?

Mais si discutable qu'ait pu paraître le recours au veto du gouvernement brésilien, la lettre, sinon l'esprit du Pacte, lui conférait ce droit sans limitation. Le principe de l'unanimité porte en lui ce droit à l'obstruction, « cette paralysie humiliante » (74) dont parlait Briand. On a remédié, en partie, à cet état de droit regrettable. Aujourd'hui un membre non permanent du Conseil ne peut plus arrêter une procédure par son veto. Le règlement adopté par l'Assemblée ordinaire de 1926 prévoit que l'Assemblée peut procéder, en tout temps, en statuant à la majorité des deux tiers, à de nouvelles élections de tous les membres non permanents du Conseil. Le remède n'est que partiel. Le veto peut toujours être opposé par un membre permanent ou par une délégation à l'Assemblée, et alors on retombe dans l'impasse de

l'Amérique seulement, les objections opposées à l'augmentation d'un membre permanent au Conseil, encore dans ce cas, il y aura contre ces objections, une réplique irréfutable : c'est que l'on maintienne le siège réservé aux Etats-Unis par l'article 4 du Pacte et que ce siège soit occupé provisoirement par le Brésil jusqu'à ce que la grande République sœur se joigne à la Société des Nations. » P. 22.)

(72) A. 1926 As. Extr. P., p. 25.

(73) *J. O.*, 1826, p. 1006.

(74) A. 1926, Ass. Extr. P. 92 p. 28.

1926. Il faudrait s'attaquer au principe de l'unanimité lui-même. Mais ce principe n'est-il pas, comme le disait M. Montarroyos, « l'essence même, l'esprit, le fondement de la S. D. N., parce que c'est la sauvegarde de la souveraineté des Etats » (75) ? En effet, le Pacte a consacré, par la règle de l'unanimité, le principe de la souveraineté des Etats. Envisagé d'une façon absolue, il excluait toute collaboration internationale. C'est pourquoi le Pacte a prévu, timidement d'ailleurs, quelques exceptions. Certains Etats, non seulement se sont refusés à étendre ces exceptions à d'autres domaines, mais ont interprété le texte d'une façon telle que la portée de l'exception était considérablement diminuée.

Ainsi, l'article 4, paragraphe 2 du Pacte, dispose dans son esprit que le Conseil, avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, peut établir des règles de procédure concernant les élections des membres du Conseil. Or, M. Montarroyos, délégué du Brésil, prétendait à ce propos « que pour fixer numériquement la majorité telle que le faisait le projet de la Commission chargée d'étudier la composition du Conseil, il fallait introduire un amendement (76). L'Assemblée, il est vrai, s'était déjà prononcée en ce sens, et avait voté un amendement qui n'obtint les ratifications nécessaires à son entrée en vigueur que le 29 juillet 1926. A ce moment-là, la question perdit tout son intérêt. Mais il reste que le Pacte doit s'assouplir en battant en brèche la règle de l'unanimité.

Un autre problème juridique intéressant fut soulevé par la résignation par le Brésil du siège non permanent qu'il occupait au Conseil. Pour M. Scialoja, cette démission, pour

(75) *Commission chargée d'étudier la question de la composition du Conseil*, C. 299. M. 139, 1926, V, p. 29.

(76) *Ibid.*, p. 104.

devenir effective, devait être acceptée par l'Assemblée (77). C'était elle qui avait désigné le Brésil à siéger au Conseil et c'était avec son consentement qu'il pouvait renoncer à siéger. M. Paul Boncour, avec plus d'hésitation, se rangea à l'opinion de M. Scialoja. Pourtant, c'est une solution difficile à admettre. Si les délégués des gouvernements aux Assemblées peuvent être tenus pour des fonctionnaires partiels, mixtes de la S.D.N., surtout quand ils participent aux travaux des Comités techniques de la Société, on ne peut pas en dire autant des membres du Conseil. En effet, ce ne sont pas les délégués qui sont membres du Conseil, ce sont les Etats que leurs délégués représentent (78). Et dans l'Etat actuel du droit, on concevrait difficilement que les Etats aient à faire accepter leur démission des fonctions électives qui leur échoient. Pourrait-on contester à un Etat le droit de renoncer à une fonction élective ? Tout au plus on pourrait comparer les membres du Conseil, tel que le faisait M. de Mello-Franco (79), à des titulaires de mandats politiques, à des députés, par exemple, qui sont libres de démissionner, sans que leur démission ait à être acceptée par qui que ce soit.

A cette même occasion, une autre question se posait. Cette démission pouvait-elle entraver la marche des travaux du Conseil ? Allait-elle empêcher qu'une décision fût prise ? Autrement dit, pour prendre une décision, était-il besoin que le Conseil siégeât au complet ? Cela ne faisait aucun doute pour M. Mello-Franco. « Privé d'un de ses membres, disait-

(77) *J. O.*, 1926, p. 891.

(78) Ou du moins tel est le droit positif actuel. Pour M. Scelle le délégué est le membre du Conseil et exerce de ce fait la compétence que lui confère le Pacte. Par là il doit être considéré comme fonctionnaire international.

(79) *J. O.*, 1926, p. 892.

il, le Conseil ne peut prendre de décision ni non plus exercer les actes de sa compétence (80). » M. Scialoja partageait aussi l'avis de l'ambassadeur brésilien, tandis que pour M. Paul Boncour, rien ne pouvait arrêter la marche du Conseil. En effet, cela semble incontestable. D'abord c'est là une nécessité, et nécessité fait loi, et ensuite, l'absence des séances du Conseil peut être considérée comme l'abstention d'un membre présent. Le résultat en est le même. Or, suivant une pratique courante, les abstentions n'empêchent pas l'unanimité. Seules les voix exprimées entrent en ligne de compte. Malgré l'abstention de l'Argentine et du Portugal, l'Union soviétique put obtenir un siège permanent au Conseil. L'unanimité absolue n'est donc pas exigée.

Ainsi, le Brésil avait notifié, en 1926, son intention de se retirer de la S. D. N. En 1928, avant que son retrait ne fût devenu effectif, le Conseil tenta de le faire revenir sur sa décision. « Il exprima l'espoir que le gouvernement du Brésil examinerait avec la plus grande bienveillance la possibilité de continuer sa participation à l'œuvre de la S. D. N. à laquelle il avait apporté une collaboration si précieuse (81). » M. Urrutia, alors président du Conseil, fit une demande en ce sens auprès du gouvernement brésilien. Celui-ci lui répondit « qu'il ne trouvait point de motifs portant à modifier une situation qu'il trouva définie, sans qu'il y ait eu la moindre altération dans les circonstances qui la déterminèrent. Si donc collaborer à la S. D. N., c'était en faire partie en qualité de membre, le Gouvernement brésilien était le premier à regretter que les circonstances actuelles ne le lui permis-
sent pas » (82).

(80) *J. O.*, 1926, p. 888.

(81) *Ibid.*, 1928, p. 584.

(82) *Ibid.*,

Le 14 juin 1928, le Brésil cessa de faire partie de la S. D. N. Il était le premier membre originaire à se séparer de la Société. Sa situation ne pouvait pas être comparée à celle des Etats-Unis qui n'avaient jamais fait partie de la S. D. N. et pouvaient prétendre l'ignorer, ni même à celle de Costa-Rica, Etat non-signataire du Traité de Versailles. Le Brésil, lui, demeurait signataire du traité de paix et devait reconnaître la Société que ses vingt-six premiers articles instituaient. D'ailleurs, à l'inverse de Costa-Rica, il allait continuer à faire partie des organismes techniques : il n'allait pas cesser d'envoyer des délégués au B. I. T. D'autre part, il s'est fait représenter aux Conférences réunies sous les auspices de la S. D. N. et il a collaboré avec elle en maintes occasions, particulièrement lors du conflit de Leticia : il joua un rôle important dans la solution de ce différend.

Suivant quelle procédure le Brésil pourrait-il rentrer dans la S. D. N. ? Il est certain que, malgré le contact qu'il a conservé avec cette institution, il a fait usage du droit de retrait que lui conférait le Pacte. Ici, nous sommes en présence d'une situation de droit ; rien de comparable à celle de la République Argentine qui, elle, se trouvait dans une situation de retrait de fait avant 1934. Il serait pourtant ridicule de lui appliquer la procédure d'admission prévue par l'article 1^{er}, paragraphe 2. On pouvait bien examiner si les Etats ex-enemis que l'on voulait punir et dont on se méfiait ou si les « peuples nouvellement organisés » remplissaient les conditions exigées par ce texte, mais le Brésil, ancien membre originaire, est censé les remplir. M. Scialoja, parlant du Brésil et de l'Espagne disait : « Le fait que ces deux pays reviendront parmi nous ne sera jamais considéré comme une adhésion à la Société de nouveaux Etats, mais comme le

retour, au sein d'une grande famille même (83)... » L'Espagne est revenue, le Brésil se tient encore à l'écart.

C. — *Mexique.*

Le 3 décembre 1932 le gouvernement du Mexique annonçait au Secrétariat de la S. D. N. son retrait, suivant le paragraphe 3 de l'article 1^{er} du Pacte. Et il ajoutait : « J'ai l'honneur de vous faire savoir que cette mesure ne signifie pas que le Mexique devra inévitablement se séparer de la Société, mais qu'elle a seulement pour objet de prévoir le cas où il ne serait pas possible au Mexique de continuer à en faire partie, étant donnée la dépression que subit l'économie nationale (84)... »

Le gouvernement du Mexique donnait un préavis ferme de retrait et non un préavis conditionnel. La S. D. N. pouvait ignorer les raisons qui poussaient le Mexique à se séparer d'elle. Le gouvernement du Mexique faisait acte de prévoyance, il craignait ne pas pouvoir faire face, dans un avenir prochain, à ses obligations financières vis-à-vis de la Société. Aussi notifiait-il son retrait, quitte à revenir sur cette mesure avant qu'elle ne devint effective, si ses craintes ne se réalisaient pas. C'est ce qui devait arriver. Le 5 mai 1934, il faisait savoir que « sa note du 3 décembre 1932 devait être considérée comme annulée » (85).

D. — *Paraguay.*

Le retrait du Paraguay s'embrancha sur le conflit du Chaco. Le Comité consultatif, qui avait été désigné, pour

(83) *J. O.*, 1928, p. 406.

(84) *Ibid.*, 1933, p. 395.

(85) *Ibid.*, 1935, p. 428.

s'en occuper, avait levé l'embargo des armes à destination de la Bolivie et il l'avait maintenu en ce qui concerne le Paraguay, cela sur le refus déguisé de ce pays d'accepter les recommandations du Comité alors que la Bolivie les avait acceptées. Par une lettre du 23 février 1935, le gouvernement du Paraguay protesta contre cette mesure. « La protestation de ce pays se fondait sur le principe que l'embargo étant une sanction, cette sanction ne pouvait être appliquée sans la détermination préalable de l'agresseur ; le Comité consultatif en levant unilatéralement l'embargo avait converti une mesure de répression indirecte de la guerre en sanction contre un des belligérants... Etant entré dans la S. D. N. avec la conviction que ses obligations de Membre se limiteraient à celles que définit le Pacte et qu'il devait être traité dans des conditions de parfaite égalité avec les autres nations, le Paraguay se voyait forcé de se séparer de cette institution (86)... »

Il s'agit de savoir si, pour décider l'embargo des armes à destination d'un seul des belligérants, le Conseil doit d'abord le déclarer agresseur tel qu'il résulte implicitement de l'article 10 et fonder sa mesure sur l'article 16 du Pacte. Si l'article 11 dispose que la S. D. N. « doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations », c'est, semble-t-il, dans le cas où cette paix n'est pas encore troublée ou les hostilités ne sont pas encore déclanchées. Or ce n'était point le cas au moment où le Comité consultatif crut pouvoir rendre unilatéral l'embargo sur les armes. On discute même la question de savoir si l'embargo à destination d'un des belligérants est ou non une sanction (87).

(86) *J. O.*, 1935, p. 451.

(87) V. Ray, *op. cit.*, 4^e supplément, p. 89.

SECTION III.

RETRAIT DE FAIT, — ABSTENTIONS.

A. — *République Argentine.*

La République Argentine est un des membres qui suspendirent la collaboration avec la S. D. N. Pendant treize ans elle s'abstint d'envoyer des délégations. Cette abstention eut pour point de départ l'ajournement des amendements que la délégation argentine avait déposés devant la première Assemblée. Ces amendements tendaient en particulier à admettre automatiquement tous les Etats souverains dans la S. D. N. et à établir le système de l'élection pour tous les membres du Conseil. Le gouvernement argentin tenait à ces modifications du Pacte. Par un télégramme du 20 novembre 1920, M. Torello, ministre des Affaires étrangères, donnait à M. Pueyrredon, chef de la délégation argentine, les instructions suivantes : « ... Si pour un motif quelconque la motion était rejetée ou ajournée, le gouvernement argentin fait savoir qu'il ne pourrait continuer à assister au Congrès (88)... » Le 6 décembre l'Assemblée décida de soumettre ces propositions à la commission des amendements. La délégation argentine quitta la salle des séances. Le 7 décembre, M. Pueyrredon expliquait à M. Torello que « seule une attitude de la gravité de celle qu'il venait de prendre était capable de secouer une atmosphère hostile à l'acceptation des principes qu'ils proposaient (89).

(88) *Boletín de la Liga de las Naciones*. Ministerio de Relaciones exteriores y Culto, 1920, n° 2, p. 159.

(89) *Ibid.*, p. 165. Le 6 décembre le président lisait à l'Assemblée la lettre suivante de M. Pueyrredon : « ... Nous nous serions ralliés à l'ajournement de toute question d'ordre secondaire mais nous ne pouvons

L'année suivante, la proposition fut discutée par la première Commission. Non seulement le rapporteur M. Scialoja lui fut défavorable, mais elle n'eut même pas la faveur des délégations latino-américaines (90). En définitive, l'Assemblée adopta les conclusions de la Commission (91) :

« La Commission a le regret de déclarer que, malgré la possibilité de remédier par des modifications de texte à plusieurs des inconvénients de la proposition argentine, il y a lieu, à son avis, en attendant que puisse être accepté le principe qui y est contenu et vu la regrettable absence de la délégation de la République Argentine, d'ajourner toute décision sur la proposition d'amendement (92). »

Il s'agissait de ne pas blesser l'amour-propre de la République Argentine et de rendre ainsi possible le retour de sa délégation. Cependant elle ne revint pas. Une tentative fut faite en 1926 pour la ramener : la septième Assemblée nomma des délégués argentins à la commission de réorganisation du Conseil et au Comité d'arbitrage et de sécurité :

ce faire pour les propositions de fond qui auraient pu compléter et fortifier l'institution émanant du Pacte.

«... Le but principal du gouvernement, en envoyant à cette Assemblée la délégation que j'ai l'honneur de présider, fut de collaborer par les amendements au Pacte, à la constitution de la charte dans laquelle il espérait trouver inscrits, les idéals et les principes que l'Argentine a toujours soutenus en matière internationale et dont elle ne peut s'écarter. Une fois cette tâche disparue par l'ajournement des amendements, la délégation Argentine doit cesser sa collaboration.

« En conséquence et d'accord avec les instructions de mon gouvernement, j'ai l'honneur d'informer la présidence et par elle l'honorable Assemblée que la délégation argentine considère sa mission comme terminée. » A. 1920, P, p. 277.

(90) A. 1921. C. I., p. 5 et suiv.

(91) M. Lodi, président de l'Association Argentine pour la Ligue des Nations, vint spécialement à Genève pour tâcher de faire accepter par l'Assemblée les principes contenus dans les propositions de la délégation argentine.

(92) A. 1921. P, p. 818.

ce fut sans résultat. Toutefois en 1928 le gouvernement argentin envoya un observateur officieux à la neuvième session de l'Assemblée. On était en droit de s'attendre au retour prochain de l'Argentine à la S. D. N. Mais le 25 septembre de la même année, la Chambre des députés argentine refusait de voter la quote-part de participation aux dépenses de la S. D. N.

Comment expliquer l'attitude de la République Argentine à l'égard de la S. D. N. ? Peut-être le gouvernement argentin avait-il considéré la première Assemblée de Genève comme la Constituante de la Ligue. Déjà il avait montré qu'il tenait à prendre une part active dans l'élaboration du nouveau statut international. Il avait émis la prétention de se faire représenter à la Conférence de la Paix. M. Alvear, ministre à Paris, reçut des instructions en ce sens (93) Mais se doutant du manque de fondement de cette prétention, il n'y donna aucune suite. Le gouvernement argentin crut qu'après la consultation des neutres par la sous-commission du Pacte de la S. D. N., une assemblée générale se tiendrait où le Pacte serait mis en discussion et il se réservait d'y exposer ses vues (94). Telle fut l'erreur initiale qui devait se

(93) Télégramme du 21 décembre 1919 de M. Pueyrredon, ministre des Affaires étrangères à M. Alvear, ministre à Paris : « Le gouvernement se considère qualifié à prendre part aux Conférences qui traiteront des bases sur lesquelles devra reposer la stabilité future des Nations. » *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 25 septembre 1933. Cité par le sénateur de la Torre, p. 1345.

(94) Cf. *Memorandum, sobre la Liga de las Naciones remitido por S. E. et Señor Ministro de Relaciones exteriores y Culto, Dr Angel Gallardo a la Comisión de Negocios extranjeros de la H. Cámara de Diputados de la Nación*, Agosto 1928, p. 8.

Le président Yrigoyen dans un message au Sénat s'exprimait en ces termes : « La République argentine a été invitée à prendre part à la première assemblée générale de la S. D. N. qui se tiendra à Genève le 15 novembre prochain. » *Boletín de la Liga de las Naciones. Ministerio de Relaciones exteriores y Culto*, 1920, n° 2, p. 1.

compliquer de bien d'autres et allait finir par faire douter de la validité de l'adhésion de la République Argentine au Pacte de la S. D. N. Le gouvernement argentin n'avait-il pas donné simplement une adhésion de principe à ce Pacte, entendant la subordonner à des modifications qu'il jugeait primordiales ? Et même à supposer qu'une adhésion ferme fût donnée par le pouvoir exécutif de la République, ne devait-elle pas être considérée comme invalidée par le manque de sanction du pouvoir législatif, exigée par la constitution ? La polémique se donna libre cours autour de ces deux idées. Le gouvernement lui-même prétendit n'avoir voulu donner qu'une adhésion de principe n'entraînant pas accession définitive, faisant ainsi une distinction subtile entre le terme « adhésion » et le terme « accession ». Cela paraît inadmissible. D'ailleurs des textes il ressort clairement que le gouvernement entendait donner une adhésion formelle. M. Alvear, ministre argentin, faisait savoir à M. Pueyrredon, ministre des Affaires étrangères, que « en ce qui concerne l'adhésion de l'Argentine à la S. D. N., la déclaration de son gouvernement par l'intermédiaire de son représentant suffisait sans préjudice de sa ratification par le Congrès en temps opportun (95)... » Et M. Pueyrredon répondait le 12 juillet 1919 que « conformément à l'article 1^{er} du Pacte de la S. D. N., le pouvoir exécutif avait décidé d'y adhérer sans réserve ». Et il ajoutait : « Votre Excellence peut déposer au Secrétariat la communication correspondante (96). »

Il ne faisait aucun doute qu'il entraînait dans les intentions du gouvernement argentin d'adhérer définitivement au

(95) Sivori, *La liga de las Naciones, su origen y la obra realizada en la República argentina*, p. 503.

(96) *Ibid.*

Pacte (97) : d'autant plus que le président Yrigoyen, dans sa réponse du 16 janvier à l'invitation de M. Clemenceau. « se faisait un plaisir de lui transmettre la ratification formelle du gouvernement argentin » (98). Mais c'est là que réside l'irrégularité de procédure qui devait, d'après certains, vicier et rendre nulle l'adhésion argentine. Le Gouvernement argentin communiquait la ratification sans l'avoir obtenue du Parlement, violant ainsi la constitution. L'article 86, alinéa 14, dispose qu'il entre dans les attributions du Président : « de conclure et signer les traités de paix, de commerce, de navigation, d'alliance, les accords de frontières et de neutralité ». Mais l'article 67, alinéa 19, donne au Congrès le droit « de ratifier ou de rejeter les traités signés avec d'autres nations ». Or cette formalité avait été omise. Il est vrai que M. Pueyrredon disait à M. Alvear dans son télégramme du 12 juillet « qu'antérieurement (à l'adhésion) il avait consulté en privé les deux Chambres qui se montrèrent favorables à l'adhésion » (99). Cette consultation officieuse ne pouvait suffire. Pas plus que ne pouvait être considérée comme ratification, même tacite, — *stillschweigende Genehmigung* (100) — l'autorisation donnée par le Sénat au Président de la République le 30 septembre 1920, de désigner des délégués de la première Assemblée de Genève (101), ou le vote par le Parlement jusqu'en 1928,

(97) Un décret du 3 mai 1920 instituait un département de la S. D. N. dans le Ministère des Affaires étrangères et du culte. Sivori, *Está la Argentina adherida à la Liga de las Naciones ?* 1930.

(98) Sivori, *La Liga de las Naciones, su origen, etc.*, p. 503.

(99) *Ibid.*

(100) Cf. Schucking und Wehberg, *op. cit.*, I, p. 308, en sens contraire.

(101) Le président désigna les délégués par un décret du 5 octobre. *Boletín de la Liga las Naciones. Ministerio de Relaciones exteriores y Culto*, n° 2, 1920.

des quote-parts de participation aux dépenses de la Société.

D'autre part, le retrait de la délégation argentine de l'Assemblée ne pouvait être considéré comme entraînant le retrait de la République de la S. D. N. Le gouvernement argentin n'avait pas notifié son intention de se retirer conformément au paragraphe 3 de l'article 1^{er}. Il s'était borné à déclarer que « la délégation argentine devait cesser sa collaboration », « qu'elle considérait sa mission comme terminée » (102). Dans les instructions qu'il donnait à son représentant, il faisait savoir qu'en cas de rejet ou d'ajournement de la motion qu'il présentait, « il ne pourrait continuer à assister au Congrès » (103). A aucun moment il ne formula son préavis formel de retrait.

Avec l'arrivée de M. Alvear à la présidence, on put espérer que la situation allait être régularisée. Le 6 juin 1923, à l'occasion du vote de la cotisation argentine, le nouveau président exposa devant le Parlement les raisons pour lesquelles il croyait la République Argentine membre de la S. D. N. En 1924, par messages réitérés, il demanda au Congrès, sans résultat, de ratifier l'adhésion au Pacte et de désigner des délégués pour la 5^e Assemblée (104). L'attitude de la République Argentine à l'égard de la S. D. N. demeurait donc des moins nettes. Était-elle membre de la Société en l'absence même de la ratification de l'adhésion intervenue en 1920 ? Dans un mémorandum remis à la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés, le ministre des Relations extérieures et du Culte, M. Angel Gallardo, soutenait que « du point de vue du droit internatio-

(102) A. 1920. P. p. 277.

(103) *Boletín de la Liga de las Naciones*, etc., p. 159.

(104) *Informaciones acerca de la Liga de las Naciones*, 1925. Ministerio de Relaciones exteriores y Culto, p. 39-41.

nal on pouvait affirmer que la République Argentine avait adhéré à la Ligue ayant accompli en effet toutes les formalités nécessaires pour devenir membre de cette institution » (105). L'adhésion n'était irrégulière qu'au regard du droit interne, du point de vue constitutionnel. La question était donc à double face : de là l'ambiguïté de la loi que devait voter le Parlement en 1932-1933. La discussion à laquelle elle donna lieu au Sénat lors de son vote, le 25 septembre 1933, montre combien complexe était la situation de l'Argentine à l'égard de la S. D. N.

Voici le texte de la loi : (106).

Art. 1^{er}. — Le Pacte de la S. D. N. contenu dans les 26 premiers articles du traité de paix signé à Versailles, le 28 juin 1919, est approuvé.

Art. 2. — Les amendements aux articles 4, 6, 12, 13, et 15 dudit Pacte, qui pour les deux premiers sont entrés en vigueur les 29 juillet et 13 août 1924 et, pour les trois derniers, le 26 septembre 1924, sont approuvés.

Art. 3. — La déclaration de principe et les articles 387 à 427 du Traité de Versailles qui en constituent la partie XIII relative à l'organisation internationale du travail, sont approuvés.

Art. 4. — L'exécutif est autorisé à payer le montant de la contribution aux dépenses de la S. D. N. attribuées à la République Argentine pour la période financière correspondant à l'année de la promulgation de la présente loi.

Art. 5. — En communiquant la présente loi au Secrétariat de la S. D. N., l'exécutif déclarera que la République Argentine regarde la doctrine de Monroe mentionnée à titre d'exemple dans l'article 21 du Pacte, comme une déclaration politique unilatérale qu'en son temps a rendu un signalé service à la cause de l'éman-

(105) *Memorandum sobre la Liga de las Naciones remitido por el Señor Ministro de Relaciones exteriores y Culto. Dr Angel Gallardo, etc., op. cit. Août 1928, p. 3.*

(106) S. D. N. Doc. A. 34, 1933, VII.

cipation de l'Amérique et ne constitue pas une entente régionale aux termes de l'article en question.

S'agissait-il de ratifier le Pacte ? Non, répondait M. Rothe, rapporteur de la Commission, « le Pacte n'a pas été élaboré par les représentants de notre pays » (107). S'agissait-il d'approuver l'adhésion de 1920 ? Non, parce qu'ainsi « on aurait approuvé la conduite du chef de l'Etat et des agents qui intervinrent dans les négociations initiales, concernant la Ligue des Nations » (108). Pourtant il semble que telle aurait été la procédure correcte. Du moins aurait-on su que l'Argentine, depuis 1920, n'avait pas cessé de faire partie de la S. D. N. La nouvelle loi ne tranche pas nettement cette question. Elle approuve le Pacte et les textes s'y rapportant. Comme le faisait remarquer le sénateur de la Torre (109), il n'y a pas loin de là à la ratification, et cela se comprend mal d'un Etat qui n'a pas été partie au traité de paix. D'autre part, l'Argentine avait été invitée à accéder au Pacte dans les deux mois de son entrée en vigueur. Pouvait-elle, treize ans après, donner suite à cette invitation ? Dans son discours, M. Saavedra Lamas, ministre des Affaires étrangères, s'exprimait ainsi :

« On croit (à Genève) que du point de vue du droit international, nous faisons partie de la S. D. N. C'est là une fiction : il ne serait pas difficile de constater que le Parlement de la République n'a pas donné son approbation au Pacte de la S. D. N. et que, en conséquence, tout accord international est inexistant tant que le Parlement souve-

(107) *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 25 septembre 1933, p. 1337.

(108) *Ibid.*

(109) *Ibid.*, p. 1344.

rain ne s'est pas prononcé à son égard » (110). Le ministre entendait donc rendre effective l'adhésion argentine en 1933. C'est son point de vue : ce n'est peut-être pas celui de la S. D. N. Si au regard du droit interne la loi établissait une situation juridique nouvelle, au regard du droit international, elle ne faisait que rendre possible la régularisation d'une situation de fait anormale. L'adhésion donnée par le pouvoir exécutif avait produit effet plein et entier vis-à-vis de la S. D. N. (111).

L'adhésion argentine comporte une réserve qui, aux dires de M. Saavedra Lamas, n'est qu'une clause interprétative (112). Le gouvernement argentin n'entend pas reconnaître la doctrine de Monroe, qui « n'est qu'une déclaration politique unilatérale et qui ne constitue pas un accord régional ». A ce propos, M. Saavedra Lamas disait : « C'est triste à dire, le droit international ne possède pas de sanction ; mais il existe un gendarme énorme (les Etats-Unis) qui se promène en face de l'Océan et qui donne une valeur à cette théorie en assumant spontanément une fonction de défense (113). »

Le 27 septembre 1933, le gouvernement argentin fait savoir au Secrétaire général de la S. D. N. « que le Parlement argentin vient de sanctionner dans ses deux branches, la Chambre des députés et le Sénat qui l'a consacré à l'una-

(110) *Ibid.*, p. 1358.

(111) V. décision de la C. P. J. I., dans l'affaire de Groenland, série A/3, n° 53, p. 69, et avis dissident du juge Anzilotti, p. 91.

Cette question théorique se compliquait d'une question pratique. Quel sera le sort des cotisations arriérées ? Il semble que préalablement au vote de la loi un accord soit intervenu entre le gouvernement argentin et le Secrétaire général de la S. D. N.

(112) *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 25 septembre 1933, p. 1363.

(113) *Ibid.*

nimité l'adhésion à la S. D. N., en approuvant le Pacte conformément au pouvoir constitutionnel du Congrès donnant validité juridique au lien international qui nous unira désormais ». Dès ce jour-là, la situation de la République Argentine, à l'égard de la S. D. N. devenait claire et normale.

B. — *Pérou-Bolivie.*

C'est à la suite du refus de la S. D. N. de connaître de l'affaire de Tacna et Arica que le Pérou et la Bolivie interrompirent leur collaboration avec la S. D. N. Ces deux pays avaient adhéré au Pacte avec l'assurance que la Société, une fois constituée, n'hésiterait pas à examiner le vieux différend avec le Chili et à leur donner raison. Les circonstances semblaient favorables. C'était une occasion inespérée qui s'offrait à ces pays. Dans son discours d'ouverture devant l'Assemblée constituante, le ministre des Affaires étrangères du Pérou s'exprimait en ces termes, parlant du Traité de Versailles :

« Ce traité n'a pas besoin d'être défendu ; il est universel et permanent, il n'a pas été imposé au vaincu, mais il détermine les principes qui essaieront de donner justice au monde... Le Pérou a certains problèmes internationaux à régler, affaire de limites avec certains voisins... Le traité nous offre l'assurance que ces questions seront discutées et résolues pacifiquement. Les conditions dans lesquelles ont été organisés les plébiscites pour résoudre les problèmes politiques en Europe, révèlent clairement que dans notre diplomatie avec la République du Sud, nous avons eu le droit de dire que la raison était de notre côté, quand nous

énoncions les conditions que nous jugions indispensables pour procéder au plébiscite (115). »

En clôturant le débat, le Président, M. Mariano Cornejo, donnait l'assurance aux députés que « la Ligue des Nations qu'ils venaient d'approuver résoudra, sans aucun doute, le problème international de Tacna et Arica » (116).

Le gouvernement bolivien faisait des démarches de son côté. Son délégué à la Conférence de la Paix, M. Ismaël Montes, présentait un mémoire sur le litige : « ... L'harmonie internationale, pouvait-on y lire, aussi bien que les intérêts généraux du continent sud-américain, réclame sur ces points la haute intervention de la S. D. N. (117). » Et dès le 16 novembre 1919 le gouvernement bolivien déposait à Paris la ratification du Traité de Versailles.

Ainsi la Bolivie, aussi bien que le Pérou, visait un but pratique en entrant à la S. D. N. On comprend dès lors la déception qu'éprouvèrent ces pays au démenti que les circonstances leur infligèrent sur l'opportunité de leur réclamation.

Le Pérou se voyait moralement obligé de retirer sa pétition dès la première Assemblée. Cependant il se fit encore représenter à la seconde Assemblée où sa cause allait être défendue par l'intermédiaire de la Bolivie. Mais, bien que se réservant le droit de porter de nouveau sa plainte devant la S. D. N., la Bolivie, à son tour, dut retirer sa demande (118).

A partir de 1922, les délégués péruviens et boliviens ne

(115) *Diario de debates de la Asamblea Nacional*, 1919, p. 791.

(116) *Ibid.*, vol. 2, p. 1567.

(117) *Les droits de la Bolivie sur Tacna et Arica*. Mémoire présenté au Secrétariat de la S. D. N. par le délégué de la Bolivie à la Conférence de la Paix, Ismaël Montes, septembre 1929, p. 2.

(118) Cf. plus loin conflit chilien, bolivien, péruvien.

reparurent plus aux assemblées de Genève, le gouvernement du Pérou cessa même de payer ses cotisations. Mais après la signature du traité avec le Chili, il envoya de nouveau des représentants à l'Assemblée de 1929. En même temps il faisait parvenir au Secrétariat une somme représentant le montant de sa quote-part aux dépenses de la Société pour l'année en cours et dix pour cent de l'arriéré.

Cette même année les délégués de la Bolivie faisaient leur réapparition à Genève.

C. — *Pays de l'Amérique centrale.*

L'Amérique centrale est la terre d'élection des abstentionnistes. Des considérations financières sont la cause déterminante de ce manque de fidélité. Aussi ont-ils suspendu, pour la plupart, le paiement de leur cotisation, et cela avec une telle régularité qu'il fallut s'en occuper activement à la S. D. N. : sans résultat. En 1927, sur un rapport de M. Titulesco (119), il fut décidé que les obligations financières ne sont pas de celles dont la violation peut conduire à l'exclusion de la Société, suivant l'article 16, § 4, du Pacte. La solution s'imposait pour qui sait voir plus loin que les textes.

Le Honduras, depuis 1924, ne s'est fait représenter que deux fois : en 1929 et 1934. La Guatemala s'abstint d'envoyer des délégués en 1923, 1924, 1925 et 1935 ; le Nicaragua, en 1923 ; la République Dominicaine, en 1932 et le Salvador, en 1934.

Nous avons pu nous rendre compte que tous les Etats de l'Amérique latine ont fait partie de la S. D. N. Deux Etats (le Costa-Rica et le Brésil) ont cessé d'être membres de la

(119) *J. O.*, 1927, p. 381.

Société. Un autre (le Paraguay) a déjà notifié son préavis de retrait. D'autre part, certaines Républiques de l'Amérique du Sud (l'Argentine, la Bolivie et le Pérou), après une longue absence de Genève, sont récemment revenues. Enfin, dans l'Amérique centrale, certains pays pratiquent l'absentéisme par intermittence.

Ainsi, après avoir été 17 à faire partie de la S. D. N. en 1920, ils allaient être 18 en 1924 (admission de la République Dominicaine), 17 en 1927 (retrait du Costa-Rica) et le nombre allait tomber à 16 en 1928 (retrait du Brésil). Mais en 1931 il était porté à 17 (adhésion du Mexique) et à 18 en 1934 (adhésion de l'Equateur). Les Républiques de l'Amérique latine ont toutes été membres de la S. D. N., mais jamais elles ne l'ont été toutes simultanément.

A la fin de ce chapitre, nous sommes déjà en mesure de tracer les lignes principales de la conduite réciproque de la S. D. N. et des Etats de l'Amérique latine.

D'abord les Républiques latino-américaines adhèrent sans hésitation à la S. D. N. Les principes que cette institution consacre semblaient les attirer plus que l'institution elle-même et les procédures pratiques qu'elle établit. De leur adhésion il ne résulta aucun attachement pour la Société. Dès la première Assemblée, l'Argentine cessa de collaborer avec la S. D. N. sur le refus de celle-ci de lui faire certaines concessions sur le terrain théorique. Devant l'impuissance de la Société à résoudre *leur* conflit avec le Chili, le Pérou et la Bolivie suspendirent également leur collaboration avec Genève. Le Mexique, injustement exclu de la Société, ne fit rien pour y entrer. Quant au Brésil, il suffit qu'on ne lui reconnût pas la qualité de grande puissance pour qu'il se retirât de la S. D. N.

La susceptibilité des Etats de l'Amérique latine et l'intransigeance de leur attitude allaient dicter à la S. D. N. la ligne de conduite qu'elle devait suivre pour s'attirer ou ne pas s'aliéner ces Républiques. Elle combla leurs délégués des plus grands honneurs qu'elle pouvait accorder. Elle fit des avances aux Etats encore absents de Genève et alla jusqu'à passer par-dessus les principes juridiques pour rendre leur adhésion possible. Le Mexique, touché dans son amour-propre par son exclusion de la liste des Etats invités à adhérer au Pacte, fut dédommagé par une invitation officielle de la S. D. N. Il se faisait ainsi prier avant de faire son entrée dans la Société. La S. D. N. tenait à ses membres latino-américains. D'eux dépendait son universalité. Sans eux, elle devenait une institution purement européenne.

CHAPITRE II

Organisation du groupe des États de l'Amérique latine.

Nous abordons maintenant l'étude *statique* de cette partie : la situation des Etats de l'Amérique latine une fois entrés à la S. D. N., quelle a été l'attitude de ces Etats entre eux et comment ils sont représentés dans les différentes branches de la Société.

Les délégations des Etats de l'Amérique latine, réunies à Genève, ont été appelées à s'entendre, à se concerter entre elles. Rien de plus naturel. Unies par des liens historiques, les Républiques latino-américaines avaient déjà eu l'occasion, dans les conférences pan-américaines, d'apprendre à mieux se connaître, d'exposer leurs points de vue respectifs et de constater que leurs aspirations dans les relations internationales étaient communes. A la Conférence de La Haye de 1907, sans entente préalable, elles avaient été amenées à se soutenir les unes les autres dans les propositions concrètes qui tendaient à réaliser ces aspirations. Dans la Conférence de la Paix, de 1920, seule une d'entre elles eut à jouer un rôle important, le Brésil : c'était aux grandes puissances de mener le jeu. Les Républiques latino-américaines, « puissances à intérêt limité », furent tenues à l'écart ; elles n'eurent pas à s'entendre. Mais une fois la S. D. N. consti-

tuée, et le principe de l'égalité des Etats consacré — du moins en ce qui concerne l'Assemblée — un échange de vues préalable aux discussions générales entre les délégations de ces Etats avait son utilité. Cette action concertée était subordonnée à leur représentation dans les différents organes de la Société. Pour qu'elle fût efficace, il fallait élargir cette représentation.

SECTION I

RÉUNIONS OFFICIEUSES.

Ce que nous allons étudier ici est une question de fait. Il s'agit bien plutôt d'une entente des délégations de certains Etats à Genève que d'une entente véritable entre ces Etats. On ne saurait parler de régionalisme. Tout au plus, pourrait-on trouver dans la formation spontanée de ce bloc latino-américain, comme de tant d'autres, une raison péremptoire en faveur d'un remaniement du Pacte dans le sens du régionalisme. Cette action concertée d'un groupe de délégations s'effectue plutôt en marge de la S. D. N. que dans la Société elle-même. Mais peut-on prétendre qu'elle soit incompatible avec l'esprit du Pacte ?

A. — *Compatibilité de ces réunions avec l'esprit du Pacte.*

La question s'est posée surtout à propos de l'opposition que fit la délégation de l'Uruguay. M. Fernandez y Medina fit savoir « qu'à son avis il ne pouvait y avoir au sein de la S. D. N. aucun groupe ni aucune organisation portant le titre de « groupe de l'Amérique latine ». Pareil groupement devrait tout au moins être ignoré par la S. D. N... « Les conversations que peuvent avoir les délégués qui se rencontrent à Genève ne sont que des entretiens amicaux d'où

personne ne peut tirer le droit de parler au nom de plusieurs sur les questions qui intéressent l'organisation de la S. D. N. ou son budget (120)... » Et M. Guani, délégué du même pays, affirmait en parlant de l'Amérique latine que « ce continent ne pourra jamais constituer à la S. D. N. une entité à part... Il ne voyait pas très bien comment on pourrait créer pour les Etats latino-américains des règles spéciales diverses de celles régissant les autres membres de la S. D. N... Il ne concevait donc pas que les Etats de l'Amérique latine puissent, entre eux, procéder à des assemblées et à des élections particulières dont les conclusions s'imposeraient à l'assemblée plénière de la Société (121) ». Il s'agissait des élections des membres non permanents du Conseil. Il est certain que le Pacte, dans sa rédaction actuelle, nè prévoit pas ces ententes de fait entre les délégations de certains membres de la Société. Il ne s'agit nullement de celles que l'article 21 considère comme compatibles avec l'esprit du Pacte, et même il est difficile de voir dans cette entente entre les délégations américaines une manifestation de la doctrine de Monroe. Tel n'est pas le désir des Etats de l'Amérique latine et tel n'était pas, à coup sûr, le but visé par les rédacteurs de cet article.

Il va sans dire que la S. D. N. ne reconnaît les Etats qu'en tant qu'individualités autonomes et non en tant que parties de groupes autonomes. Cependant l'Assemblée, à plusieurs reprises, a fait allusion à l'existence « de divisions géographiques dominantes, de grandes familles ethniques » Une de ces grandes familles, la plus dominante par le nombre d'Etats qu'elle comprend et par sa cohésion, c'est l'A-

(120) A. 1926, C. IV, p. 24.

(121) A. 1926, C. I, p. 12.

mérique latine. Il est donc admissible que ses délégués cherchent à coordonner leur action au sein de la S. D. N. Y a-t-il un obstacle juridique à cela ? Peut-on craindre que les assemblées partielles de certains délégués n'influent sur les décisions de l'Assemblée plénière ? Cela paraît difficile, vu que le principe statutaire de la S. D. N., c'est la nécessité de l'unanimité dans les décisions de l'Assemblée. Il suffirait qu'un seul Etat ne se rangeât pas aux vues de ceux qui se sont préalablement concertés pour que leur action se trouvât entravée. Le principe de l'unanimité souffre peu d'exceptions. Il est vrai que c'est presque exclusivement pour délibérer des décisions à prendre rentrant dans ces exceptions au principe de l'unanimité que les délégués se concertent ; il s'agit, le plus souvent, de la répartition des charges honorifiques que distribue l'Assemblée. Mais il ne peut résulter aucun inconvénient pour la S. D. N., de ce que certains membres se mettent préalablement d'accord sur les candidatures aux postes que la pratique ou un *gentlemen's agreement* leur réserve.

D'autre part, et d'une façon générale, la présence de groupes au sein de l'Assemblée abrège considérablement la longueur des discussions ; et c'est là un résultat pratique appréciable. Comme dans un Parlement divisé en peu de partis politiques, les débats y sont moins longs. Ainsi, quatre délégués peuvent exposer devant l'Assemblée les vues des trente Etats composant l'Empire britannique, la Petite Entente, l'Entente balkanique et l'Amérique latine.

On pourrait douter de la conformité de ces réunions des délégués latino-américains avec l'esprit du Pacte, si les décisions y étaient prises à la majorité et si un règlement obligatoire pour ces délégués établissait la discipline lors

du vote à l'Assemblée. M. Guani, parlant au nom de la délégation uruguayenne, déclarait « qu'elle n'admettrait pas que ces réunions aboutissent à des votes formels pris même au scrutin secret » (122). S'il en est ainsi, un délégué reste toujours libre d'exposer son point de vue devant l'Assemblée plénière. C'est par une conformation intéressée et pratique, qu'on enregistre peu de défections au moment du vote à l'Assemblée. Cela s'explique aisément quand on examine les fins en vue desquelles le groupe s'est formé.

B. — *Formation du groupe et fins qu'il poursuit.*

Le groupe des délégués latino-américains remonte aux premières années de l'existence de la S. D. N., et cela grâce à l'effort de quatre délégations : les délégations chilienne, colombienne, cubaine et vénézuélienne. Certaines considérations d'ordre sentimental, historique et linguistique, ont certainement présidé à sa formation. Mais ce sont des considérations d'ordre pratique et intéressées, très légitimes d'ailleurs, qui allaient lui donner toute sa cohésion. Le but poursuivi en valait la peine. Tout d'abord, les délégués latino-américains éprouvèrent le besoin de s'entendre en vue de désigner ceux qui, d'entre eux, feraient partie des diverses commissions de l'Organisation internationale du Travail, où, contrairement à ce qui se passe pour les Commissions de l'Assemblée, tous les membres ne sont pas représentés. Déjà à la première Conférence réunie à Washington, ils avaient dû protester contre l'exclusion à peu près complète des Etats latino-américains du Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail et ils avaient obtenu moralement satisfaction par le vote d'un amendement à l'article 393 du Traité de Versailles qui

122) A. 1926, C. I., 13.

devait porter le nombre des membres du Conseil d'administration de 24 à 32. Ils pouvaient escompter pour l'avenir une plus juste représentation.

A l'Assemblée de la S. D. N., l'entente s'avéra tout aussi utile et efficace. Les délégués des Etats de l'Amérique latine avaient obtenu qu'on leur réservât une vice-présidence de l'Assemblée et une présidence de Commission. Ils eurent donc à s'entendre sur les candidatures à présenter.

D'autre part, ils firent parvenir leurs doléances au Secrétariat, revendiquant une plus large représentation. Des pourparlers qu'ils eurent avec le Secrétaire général allait sortir le bureau de liaison avec l'Amérique latine. Enfin, les élections aux plus hauts postes les plus convoités que l'Assemblée ait à distribuer, aux sièges non permanents du Conseil, devaient donner une raison de plus à l'existence du Groupe des Délégués latino-américains. Ainsi, si le groupe existe, c'est presque exclusivement en vue de fins électorales, il s'est rarement réuni pour délibérer des questions d'un autre ordre. Dans ses annales, les deux séances qu'il tint lors de la crise de mars 1926, sont restées célèbres. Elles démontrent que si les délégations de l'Amérique latine présentent un front unique devant les questions purement intéressées, elles savent faire pression quand les circonstances l'exigent sur un de leurs membres et le désavouer s'il le faut.

Il est à déplorer qu'elles ne s'entendent pas sur la conduite à suivre dans les délibérations de l'Assemblée. Plus d'une fois la délégation vénézuélienne a fait des propositions dans ce sens. Il lui fut toujours opposé les obstacles qu'il y avait à cela. Il n'existe pas d'entente politique entre les Etats de l'Amérique latine. Ses délégués à l'Assemblée de la S. D. N., munis d'instructions de leurs chancelleries

respectives, quelquefois très rigides, comme on a pu le constater à différentes occasions, se voient dans l'impossibilité de transiger, de chercher un terrain d'entente. La distance, le manque de contact suivi et direct rendent très difficiles les échanges de vues entre les délégués et leurs gouvernements et le renouvellement nécessaire des instructions. M. Zumeta, délégué vénézuélien, a proposé au groupe de se réunir à la fin de chaque assemblée, de tracer une ligne de conduite à suivre à l'assemblée suivante et entre temps de la faire accepter par les chancelleries. Mais aucune suite n'a été donnée à cette proposition. Le 21 septembre 1929, un communiqué à la presse faisait savoir que les délégations de l'Amérique latine « s'étaient mises d'accord sur la méthode qui faciliterait la désignation des candidats futurs au Conseil, ainsi que sur les différentes suggestions à propos des problèmes économiques... Elles avaient pensé qu'il était important pour l'efficacité de leur travail d'arriver à une entente entre elles avant l'ouverture de l'assemblée au sujet des questions d'intérêt commun » (123). Il ne semble pas que ces résolutions aient été suivies dans la pratique. Le champ d'action du groupe des délégués latino-américains reste encore limité à la représentation de ces délégués dans les différents organes et bureaux de la S. D. N.

SECTION II

REPRÉSENTATION DANS LES DIFFÉRENTS ORGANES DE LA S. D. N.

Avant d'étudier le rôle que les délégués latino-américains ont joué, il est bon de connaître quelle a été la repré-

(123) V. *Journal de Genève*, 3^e édition du 22 septembre 1929.

sensation de ces Etats dans les différentes branches de la S. D. N. Si le rôle qu'ils y ont tenu a pu être important, c'est grâce à la place qu'ils ont occupée parmi les représentants des autres Etats. Il y eut toujours parmi eux des hommes remarquables dont la collaboration dans l'œuvre accomplie par la S. D. N. a été précieuse. Les honneurs dont ils ont été comblés en sont la preuve certaine.

A. — A l'Assemblée et aux Commissions.

Certains Etats de l'Amérique ont une représentation permanente auprès de la S. D. N. C'était le cas pour le Brésil et ce l'est encore pour le Chili, la Colombie, Cuba, l'Equateur, le Mexique, le Pérou et le Venezuela. D'autres, les plus nombreux, se contentent d'envoyer un de leurs représentants accrédités auprès d'un gouvernement étranger. C'est ainsi que l'Argentine est représentée par son ministre à Berne. Certains pays de l'Amérique Centrale envoient le chargé d'affaires d'une capitale européenne. Le Brésil avait accrédité M. de Mello Franco avec le rang d'ambassadeur près la S. D. N. De même le Chili, en la personne de M. Bello Codesido. Les délégations des Etats de l'Amérique du Sud et du Mexique ont presque toujours été complètes, c'est-à-dire comprenant trois membres ; celles des Etats de l'Amérique centrale ne l'ont presque jamais été. Ceci a son importance. Il ne suffit pas qu'un Etat se fasse représenter à l'Assemblée, il faut que ses délégués soient assez nombreux pour pouvoir participer au travail des Commissions qui est le plus important. A l'Assemblée, on ne fait que sanctionner les décisions qui ont été prises dans les Commissions. Les Etats de l'Amérique Centrale, quand ils ne s'abstiennent pas de se faire représenter à la S. D. N., n'en-

voient qu'un seul délégué qui n'assiste qu'aux séances plénières de l'Assemblée. Il est évident que la collaboration qu'il apporte est toute passive. Il y a peu de différence entre un tel délégué et un observateur d'un Etat non membre de la Société.

Cinq délégués latino-américains ont déjà eu l'honneur de présider l'Assemblée. M. Agustin Edwards (Chili) fut président en 1922, M. Cosme de la Torriente y Peraza (Cuba) en 1923 ; M. Guani (Uruguay) en 1927 ; M. Gustavo Guerrero (Salvador) en 1929 et M. Castillo Najera (Mexique) à la session extraordinaire de 1934.

B. — *Au Conseil.*

Les Etats de l'Amérique latine, dès l'entrée en vigueur du Pacte, avaient un représentant au Conseil. En effet, le Brésil figurait dans l'alinéa 1^{er}, article 4, avec la Belgique, l'Espagne et la Grèce, comme membres du Conseil jusqu'à la première désignation par l'Assemblée. Cependant aucune règle précise pour les élections n'était prévue par le Pacte. Aussi l'Assemblée se borna-t-elle à réélire les membres désignés par le Pacte en remplaçant la Grèce par la Chine. Le Brésil continuait donc à être le seul représentant de l'Amérique au Conseil. A la session de 1921, l'Assemblée vota un amendement à l'article 4, paragraphe 2 du Pacte, qui devait lui donner le droit de fixer les modalités des élections. Mais cet amendement ne devait entrer en vigueur que beaucoup plus tard. Dans l'hésitation elle réélit les quatre membres sortants, en émettant le vœu qu'il était désirable qu'à l'avenir la réélection ne fût pas suivie. En 1922, l'Uruguay fut élu au Conseil profitant de l'augmentation du nombre de sièges non permanents qui furent portés

de quatre à six. L'Amérique latine était ainsi représentée par deux Etats et allait l'être jusqu'en 1926. Le Brésil, en l'absence des Etats-Unis, bénéficiait légitimement d'une semi-permanence, et l'Uruguay calmait les partisans du système du roulement en leur demandant d'attendre l'entrée en vigueur de l'amendement à l'article 4. Or pour cela il devait être ratifié par tous les membres siégeant au Conseil, qui n'étaient nullement pressés de le faire. L'Espagne, surtout, ne voyait aucun inconvénient à ce que le *modus vivendi* se prolongeât. A l'Assemblée de 1925, les délégués des Etats de l'Amérique latine résolurent d'en finir. Sur l'initiative de M. Zumeta, délégué du Venezuela, ils tinrent une réunion qui devait être très mouvementée. Elle eut lieu le 23 septembre. M. Zumeta prit d'abord la parole (124) :

« La Délégation du Venezuela vous a convoqués à cette réunion à la demande de diverses Délégations ici présentes, et estime qu'il est de son devoir d'exposer l'objet précis de notre réunion. En le faisant, elle croit avoir des raisons de préciser, par la même occasion, son attitude à ce sujet. La Délégation du Venezuela pense que l'autorité dont jouit l'ensemble des Etats latino-américains dans l'Assemblée dérive principalement de l'unité du groupe et que l'une de nos constantes préoccupations doit être de maintenir loyalement, comme jusqu'à ce jour, cette unité, par l'effort sincère de tous et de chacun de nous. Celui du Venezuela sera toujours au service de cet intérêt supérieur commun. A cette fin, la Délégation du Venezuela estime qu'il est opportun de nous mettre d'accord au sujet de la définition des principes que nous voulons tous soutenir en ce qui touche la distribution des postes non permanents du Con-

(124) V. Compte rendu de la réunion du groupe tenue le 23 septembre 1925.

seil attribués à l'Amérique latine et de déterminer les modalités d'application de ces principes, sans y mêler en rien ce qui relève des aspirations ou des circonstances d'ordre électoral. Pour servir ces desseins, la Délégation du Venezuela se permet de soumettre à la considération du groupe les points suivants :

« 1^o Le principe du roulement pour les membres non permanents du Conseil est-il admis par tous les Etats latino-américains ?

« 2^o A quelle époque ce principe devra-t-il entrer en application ?

« 3^o Ya-t-il accord pour qu'il y ait une place au Conseil pour les Etats du Sud et une autre pour les Etats du Nord du Continent américain ? »

Les deux premiers points furent d'abord mis en discussion et adoptés, malgré les réserves que formulèrent M. Guani et M. de Mello-Franco. Sur la proposition de M. Urrutia (Colombie) au principe du roulement absolu, on préféra le principe de l'alternabilité ou du roulement mitigé excluant la réélection au bout de trois ans, mais n'établissant pas une succession automatique. Il serait proposé pour l'élection de 1926.

Le troisième point, la division de l'Amérique latine en deux zones électorales, trouva plus de résistance. A la réunion du lendemain, 24 septembre, les neuf délégués latino-américains adoptèrent le vœu suivant proposé par M. de Mello-Franco :

« Les neuf Etats américains ici réunis expriment le vœu que l'on tienne compte des particularités géographiques des groupes des Etats latino-américains, au moment d'appliquer le principe de l'alternabilité à ceux d'entre eux qui devront occuper les places attribuées actuellement

au continent américain dans le Conseil de la S. D. N. (125). »

Dans la séance du 26 décembre, M. Zumeta montait à la tribune de l'Assemblée et lisait la proposition suivante :

« L'Assemblée,

« Constatant que les membres non permanents au Conseil actuellement en fonction ont été réélus pour une année, déclare que, dans son esprit, cette réélection est subordonnée au renouvellement de la partie non permanente du Conseil, par application du principe du roulement à partir de l'élection de 1926 (126). »

Le vœu fut adopté à l'unanimité par acclamations. Il n'y eut qu'une voix discordante dans cette adoption, celle de l'Espagne qui réserva son vote.

La crise de mars 1926 allait rendre les circonstances favorables à la réalisation de ce vœu ; on se rendit compte qu'il fallait réorganiser le Conseil. Une Commission fut désignée à cet effet et une proposition de Lord Cecil, modifiée à plusieurs reprises, sur l'élargissement du Conseil et les élections suivant le système de roulement, fut en fin de compte adoptée. Trois délégués latino-américains faisaient partie de cette Commission : M. Lebreton, vice-président, délégué argentin, M. Montarroyos, délégué brésilien et M. Guani, délégué uruguayen. M. Lebreton, par suite de la situation incertaine de l'Argentine vis-à-vis de la S. D. N. n'eut pas beau-

(125) V. Compte rendu de la réunion du groupe tenue le 24 septembre 1925.

(126) A. 1925. P., p. 160.

coup à intervenir ; M. Montarroyos était absorbé par la revendication de son gouvernement et avait déjà un pied en dehors de la Société. Ce fut donc à M. Guani de se faire l'interprète des intérêts des Etats de l'Amérique latine. Comme de plus en plus il semblait certain que le Brésil n'obtiendrait pas satisfaction dans sa demande d'un siège permanent et qu'il se retirerait de la Société, les Etats de l'Amérique latine, par l'intermédiaire de M. Guani, revendiquèrent trois sièges non permanents. Cela était d'autant plus justifié que le nombre des sièges allait être porté de six à neuf. Le principe ne rencontra aucune opposition dans la Commission ; mais les difficultés et les divergences surgirent quand il s'agit de lui donner une forme. M. Guani proposa d'ajouter un paragraphe ainsi rédigé au projet de règlement :

« Lors de la désignation par l'Assemblée des neuf membres non permanents, trois au moins d'entre eux seront choisis parmi les Etats d'Amérique latine (127). »

Le vicomte Cecil, tout en estimant qu'il fallait donner à l'Amérique latine une représentation correspondant à son importance, considéra qu'il était « assez douteux qu'il fût possible de faire de cette représentation une règle » (128). M. Paul-Boncour eut l'idée de recommander à l'Assemblée que trois sièges fussent attribués à l'Amérique latine, « convaincu qu'il était que l'Assemblée s'inspirerait des recommandations de la Commission et qu'elle en ferait sa jurisprudence par un simple *gentlemen's agreement*. Il n'en restait pas moins que les règles que la Commission formulerait

(127) *Commission chargée d'étudier la question de la composition du Conseil*. C. 299. M. 139, 1926, V, p. 73.

(128) *Ibid.*

n'auraient pas la portée d'une réglementation précise » (129). Il proposa la recommandation ainsi conçue :

« La Commission unanime estime que l'application de ce principe (de la répartition géographique) devait avoir pour effet, entre autres, de faire attribuer trois sièges non permanents aux Etats de l'Amérique latine (130). En définitive, on se mit d'accord sur la formule suivante, suggérée par lord Cecil :

« Il y a lieu de rappeler que la Commission unanime a estimé que trois des sièges non permanents devraient être attribués aux Etats de l'Amérique latine et qu'une représentation adéquate devrait être assurée à l'Asie (131)... »

Entre temps la Chine avait réclamé une représentation constante pour le continent asiatique. Il fut entendu — M. Paul-Boncour et M. Scialoja ont été explicites sur ce point (132) — qu'une règle précise et prévoyant la représentation latino-américaine serait introduite dans le règlement des élections au Conseil, dès que l'amendement à l'article 4 entrerait en vigueur. Or l'amendement entra en vigueur par la ratification de la France et de l'Espagne plus tôt qu'on ne l'aurait pensé. Et dès la seconde réunion de la Commission, au mois d'août, M. Guani était en mesure de rappeler la promesse faite. Inutile de dire qu'elle ne fut point tenue.

L'attribution des trois sièges aux latino-américains devait rester sous la forme d'un *gentlemen's agreement*. Cependant il devait présenter des garanties suffisantes pour qu'on ne songeât pas à le concrétiser dans une forme réglementaire.

L'Assemblée, dans sa session ordinaire de septembre 1926, devait sanctionner le projet de règlement des élections au Conseil élaboré par la Commission désignée à cet effet

(129) *Ibid.*, p. 98.

(130) *Ibid.*, p. 99.

(131) *Ibid.*, p. 110.

(132) *Ibid.*, p. 99.

et adopté par le Conseil. M. Guani qui, au mois de mai, s'était fait l'interprète des intérêts des Etats latino-américains, s'opposa à ce que les délégués de ces Etats s'entendissent d'avance pour distribuer les trois sièges obtenus. A la première Commission, à propos de la discussion du projet, il saisit l'occasion pour déclarer combien il estimait irrégulière la procédure d'élection particulière suivie par les délégués des Etats l'Amérique latine (133). L'Uruguay craignait de se faire évincer du Conseil par ses collègues américains. Ces craintes devaient se confirmer. Les délégués latino-américains avaient déjà eu plusieurs échanges de vues et deux candidatures avaient déjà pris des contours précis. Sans débat, elles furent approuvées dans la réunion du groupe : il s'agissait de la Colombie et du Chili. Quand on arriva au troisième siège à pourvoir, celui qui ne devait être occupé que pendant une année, une grande discussion s'engagea. Les avis étaient partagés entre le Salvador et l'Uruguay. On en vint au vote, et le Salvador l'emporta à une voix de majorité. Les trois candidats latino-américains étaient donc désignés. Cependant un quatrième allait surgir ; l'Uruguay posait sa candidature séparément. Il comptait sur les amitiés qu'il s'était faites lors de son long passage au Conseil. Mais sans retard il allait se rendre compte qu'il avait bien peu de chances d'être élu. L'intérêt des électeurs était de voter pour les candidats du groupe latino américain qui, de leur côté, appuieraient leurs candidatures à eux. Le jeu était bien simple ; les douze voix des délégations latino-américaines n'étaient pas à dédaigner. Avant d'aller à un échec, l'Uruguay préféra renoncer à sa candidature. Le 16 septembre les élections eurent lieu. La Colombie obtint 46 voix, le Chili 43 et le Salvador 42. Un nouveau vote don-

(133) A. 1926, C. I, p. 12-13.

na au Chili le siège de trois ans, à la Colombie celui de deux et au Salvador enfin le siège d'une année. Après l'élection, le Président donna lecture d'une lettre de protestation de la délégation uruguayenne (134) :

Les événements désormais publics qui se sont déroulés dans les réunions privées des délégations des Etats de l'Amérique latine actuellement présentes à Genève, imposent à la délégation de l'Uruguay le devoir de porter directement à la connaissance de l'Assemblée les raisons qui ont décidé cette délégation à ne pas agréer la procédure établie par les délégations des autres Etats pour la désignation des candidats au Conseil des Républiques de l'Amérique latine.

Conformément à l'article 4 du Pacte de la S. D. N., l'élection des membres du Conseil doit être faite par l'Assemblée librement et à la majorité légale prévue.

Les désignations de candidatures en dehors de cet ordre légal, ne doivent avoir d'autre caractère que celui d'une expression de certaines tendances d'un groupe électoral quelconque et, en définitive, il peut arriver qu'elles ne soient pas conformes au sentiment général du corps électoral. C'est uniquement à l'Assemblée que reviennent le droit, le pouvoir et l'autorité nécessaires pour choisir les candidats en tenant compte, notamment :

- 1° Des intérêts généraux de la S. D. N. ;
- 2° Des circonstances politiques du moment ;
- 3° D'une équitable répartition des forces continentales.

L'Assemblée peut et doit corriger toute indication qui ne serait pas conforme aux réalités internationales, si elle venait à se trouver, par exemple, devant des candidatures qui ne correspondent pas aux aspirations communes de tout un continent.

L'adoption par un groupe d'Etats d'un système de vote quelconque — qui ne soit pas celui de l'unanimité — et tout particulièrement d'un système de vote secret, comme cela a été le cas ces jours-ci, peut conduire au résultat déplorable qu'un groupe de délégués, accidentellement plus fort en nombre, impose sa

(134) A. 1926, P, p. 82.

volonté, non seulement au groupe, mais en dernier lieu à toute l'Assemblée.

Il faut prendre garde à des résultats si injustes.

Voici maintenant la situation exacte de l'Amérique latine devant la S. D. N. : sur vingt Etats qui la composent, douze seulement sont en ce moment présents à l'Assemblée. Pour des raisons différentes se trouvent être absents : l'Argentine, le Mexique, le Brésil, le Pérou, l'Equateur, la Bolivie, le Costa-Rica et le Honduras. Nous ne croyons pas nécessaire de souligner devant l'Assemblée l'importance de ce fait.

Dans une situation si exceptionnelle, on a le droit de se demander s'il est admissible au point de vue d'une représentation juste et raisonnable de tout un continent, que, par le moyen d'un scrutin secret dans lequel six Etats appartenant vraisemblablement à la même région, forment la majorité, ces Etats soient suffisamment qualifiés pour pouvoir exprimer devant l'Assemblée de la S. D. N. les véritables aspirations de toute l'Amérique latine !

La délégation de l'Uruguay, tenant donc compte des raisons précédentes, a le vif regret de déclarer que les réunions américaines auxquelles ces représentants ont toujours prêté la plus sincère et fraternelle attention, ne peuvent pas, devant l'Assemblée, avoir d'autre caractère que celui d'un échange de vues officiels et qu'elles ne peuvent être considérées autrement.

Tout en soulignant les considérations précédentes, et bien que nous ayons le sentiment qu'elles sont également partagées par l'Assemblée, la délégation de l'Uruguay ne croit pas devoir maintenir sa candidature à un des trois postes assurés pour les Etats de l'Amérique latine lors de l'élection des membres non permanents du Conseil.

Notre pays, qui a eu l'honneur de siéger au Conseil pendant quatre années, remercie profondément l'Assemblée de la confiance qu'elle a bien voulu lui témoigner et lui renouveler en assurant que, pour l'avenir comme pour le passé, l'Uruguay reste fidèle à l'idéal de la S. D. N.

La délégation de l'Uruguay.

Signé : J.-C. BLANCO, GUANI, FERNANDEZ Y MEDINA, BUERO.

C'était la dernière fois qu'on allait entendre un pays latino-américain s'insurger contre la procédure suivie par le groupe. Pourtant la procédure n'allait pas changer.

Chaque année, à la session ordinaire de l'Assemblée, un des trois mandats réservés aux Etats latino-américains vient à échéance. Le groupe, un peu avant l'élection, se réunit pour désigner son candidat. La réunion a lieu au Bureau de liaison avec l'Amérique latine. Les délégués, à ce moment, ont déjà procédé à des échanges de vues, et le plus souvent ils se sont déjà entendus sur le choix à faire. Le groupe, une fois réuni, n'a plus qu'à le sanctionner de son vote. Celui-ci a lieu au scrutin secret, chaque délégation possédant une voix. Au début, on n'en arrivait au vote qu'après un débat qui pouvait être très animé, si les avis étaient partagés sur le candidat à choisir. Le vote final les départageait. Mais depuis quelques années, on passe tout de suite au vote, sans débat préalable. On a jugé, pour des raisons très diverses, mais toutes aussi péremptoires, que le système du roulement automatique ne pouvait être appliqué. On s'est borné à diviser l'Amérique latine représentée à la S. D. N. en trois zones électorales, chacune ayant droit à un siège au Conseil : *l'Amérique Centrale et les Antilles* ; *l'Amérique bolivarienne*, c'est-à-dire celle qui a été libérée par Bolivar ; *l'Amérique Australe*. La République de Panama était rattachée au groupe bolivarien ; le Pérou, trait d'union entre les deux courants historiques de l'Amérique du Sud, faisait partie du groupe austral. Et la Bolivie, de par son nom, bien que située plus au sud que le Pérou, venait se joindre au groupe des Républiques du Nord. C'est suivant cette division que se firent les élections au Conseil jusqu'en 1932. Ainsi, en 1927, le Salvador fut remplacé par Cuba, qui céda sa place, en 1930, au Guatemala. D'un

autre côté, le Venezuela remplaça la Colombie en 1928 et fut lui-même remplacé par le Panama en 1931. Enfin, le Chili siégea au Conseil jusqu'en 1930, date où le Pérou prit sa place. En 1931, le Mexique faisait son entrée à la S. D. N. Normalement il aurait dû être rattaché au groupe de l'Amérique Centrale ; mais il aurait fallu attendre jusqu'en 1933 la vacance du siège occupé par le Guatemala. On voulut cependant l'honorer dès 1932 et il remplaça le Pérou au Conseil. Après son mandat, il devait céder la place à un jeune membre, l'Equateur. Les élections n'allaient plus avoir lieu suivant la base régionale établie en 1926. Il semble qu'en 1929 un nouvel accord soit intervenu.

Aujourd'hui les représentants de l'Amérique latine au Conseil sont : l'Argentine, le Chili et l'Equateur. Deux du groupe austral et un du groupe bolivarien. Cela est dû, en grande partie, aux absences prolongées de la plupart des Etats de l'Amérique centrale. L'équilibre entre les trois régions s'en est trouvé rompu.

Un siège au Conseil est le plus grand honneur qui puisse être fait à un membre de la S. D. N. C'est pourquoi il est très légitime que les Etats de l'Amérique latine, comme les autres d'ailleurs, ne cachent pas le plaisir qu'ils auraient à être ainsi honorés. Mais, si de sa nomination au Conseil, il résulte pour un Etat l'accroissement de son prestige, ses responsabilités internationales s'en trouvent également accrues. Le gouvernement de l'Etat et son représentant au Conseil doivent être conscients de ces responsabilités et, le moment venu, doivent se montrer à la hauteur de la charge qu'ils assument. Il est certain que l'effet produit par l'absence de représentants d'un Etat ayant un siège au Conseil est déplorable. Et malheureusement on peut citer, au moins, un exemple. Mais d'une façon générale, on peut dire que les

délégués latino-américains au Conseil, non seulement ont grandi le prestige des Etats qu'ils représentaient, mais ils ont contribué, pour une large part, à hausser le prestige dont jouit ce corps international.

Quel changement se produirait-il par le retour du Brésil à la S. D. N. ? Le précédent de l'Espagne semble exclure l'éventualité de l'attribution d'un siège permanent. Mais, bénéficierait-il de la rééligibilité comme l'Espagne ? La question est très délicate. On ne saurait attribuer un quatrième siège à l'Amérique latine ; ce serait en disproportion avec l'importance des affaires proprement américaines traitées par le Conseil. D'un autre côté, les Etats latino-américains accepteraient difficilement que l'un de leurs trois sièges devienne permanent de fait, par le système de la rééligibilité de l'occupant. Le renouvellement s'en trouverait considérablement ralenti. Il est intéressant de relever la déclaration que M. Oreste Ferrera (Cuba) a faite à ce propos à la première Commission de l'Assemblée de 1926 : « ... puisque trois sièges du Conseil ont été accordés à l'Amérique latine, qu'aucun de ces postes ne comporte le droit à la réélection et, en tout cas, si le principe de la réélection pouvait être appliqué quelque jour, en raison de circonstances exceptionnelles, qu'on tienne compte, avant le vote général de l'Assemblée, de l'opinion de la majorité des pays latino-américains (135). » Et l'on peut dire qu'à part l'Uruguay, qui s'opposait à ce moment-là à tout ce qui regardait le groupe latino-américain et ses attributions officieuses, le délégué cubain était l'interprète de tous ses collègues américains. Le Chili, ancien champion de la candidature brésilienne à un siège permanent du Conseil, fit remarquer par la voix de M. Quezada « que l'on pouvait dire que n'importe lequel de ces

(135) A. 1926, C. I., p. 12.

pays pouvait représenter les intérêts communs de tous » (136). Point n'était besoin de rompre l'égalité qui règne entre eux.

On peut espérer que si le Brésil rentrait à la S. D. N., il s'accommoderait du système actuel, tout comme l'Argentine.

A plusieurs reprises des délégués latino-américains ont présidé le Conseil. M. da Cunha (Brésil) à la 12^e Session (1921); M. da Gama (Brésil) aux 21^e et 22^e (1922); M. Guani (Uruguay) aux 28^e et 40^e (1924 et 1926); M. de Mello - Franco (Brésil) à la 32^e (1924); M. Villegas (Chili) aux 46^e et 47^e (1927); M. Urrutia (Colombie) à la 49^e (1928); M. Agüero y Béthancourt (Cuba) à la 50^e (1928); M. Zumeta (Venezuela) aux 60^e et 61^e (1930); M. Matos (Guatemala) à la 67^e (1932); M. Castillo Nájera (Mexique) aux 63^e, 74^e, 75^e (1933); M. Ruiz Guiñazú (Argentine) aux 88^e et 89^e (1935).

	Pacte	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
Argentine.....																				
Brésil.....																				
Chili.....																				
Colombie.....																				
Cuba.....																				
Equateur.....																				
Guatemala.....																				
Mexique.....																				
Panama.....																				
Pérou.....																				
Salvador.....																				
Uruguay.....																				
Venezuela.....																				

Représentation des Etats de l'Amérique latine au Conseil de la S. D. N.

C. — *Au Secrétariat.*

Les nominations de personnel du Secrétariat sont à la discrétion à peu près complète du Secrétaire général. C'était donc à lui que devaient s'adresser les doléances des délégués latino-américains, non contents de l'exclusion à peu près totale des nationaux de l'Amérique latine des services du Secrétariat. En 1921, il n'y avait que deux ressortissants de l'Amérique ibérique au Secrétariat : un Péruvien dans la section d'informations et un Uruguayen dans la section des mandats ; un Brésilien était employé au Bureau international du travail. A plusieurs reprises, dans la quatrième Commission, les délégués latino-américains avaient exprimé le désir que l'Amérique latine fût plus largement représentée au Secrétariat. Et M. Barboza Carneiro, en 1925, à la même Commission, avait fait remarquer que les traitements touchés par des Américains latins au Secrétariat n'étaient que de 4,6 % du montant des contributions payées par les Etats de l'Amérique latine (137). Il faut croire pourtant que le désir des Latins américains n'était pas seulement fondé sur des considérations financières. La meilleure liaison de la S. D. N. avec les Etats de l'Amérique latine était subordonnée, en définitive, à l'existence d'un personnel bien au courant des affaires de l'Amérique latine. La Commission chargée d'étudier l'organisation du Secrétariat avait estimé « qu'un contact plus intime devait être créé avec les gouvernements de l'Amérique latine » (138) et elle avait conclu à l'établissement d'un bureau spécial, affilié à l'une des sections centrales du Secrétariat et centralisant toutes les

(137) A. 1925, C. IV, p. 19.

(138) A. 1921, A. II, p. 221.

affaires intéressant l'Amérique latine. Des pourparlers que les délégués des Etats latino-américains eurent avec le Secrétaire général devait sortir le bureau de liaison avec l'Amérique latine. La proposition fut soumise par le Secrétaire général à l'Assemblée en 1921, qui en accepta l'idée. Il y avait déjà des précédents : des bureaux de liaison existaient à Londres et à Paris. Celui de l'Amérique latine allait prendre un caractère spécial. Dès 1921, le budget porte un crédit ouvert « au bureau de l'Amérique du Sud non encore constitué » (139). Le Secrétaire général envoya en Amérique latine une mission composée de deux employés du Secrétariat, chargée d'étudier l'utilité d'un bureau éventuel de liaison avec l'Amérique latine et le choix de l'emplacement. A son retour à Genève, la mission se prononça pour l'établissement d'un bureau tendant à rendre meilleure la liaison de l'Amérique latine avec la S. D. N. De l'étude qu'elle avait faite, il ressortait que les économies d'argent et de temps, escomptées par certains, n'étaient pas à espérer du fait de la création du bureau (140). Quant à l'emplacement, la mission hésitait à se prononcer, mais elle proposait Rio de Janeiro ou Montevideo (141). Le Secrétaire général, devant ces difficultés et probablement sur l'avis de la mission elle-même, décida de fixer provisoirement le siège du bureau à Genève. Les délégations latino-américaines furent consultées ; elles se montrèrent d'accord avec le Secrétaire général et proposèrent de composer le bureau de deux ressortissants de deux Etats différents de l'Amérique latine, qui, après une année d'emploi au bureau, retourneraient

(139) *J. O.*, 1921, p. 1048.

(140) *J. O.*, 1922, p. 560.

(141) *Ibid.*, p. 561.

dans leurs pays respectifs, et s'y mettraient à la disposition de leurs gouvernements pour tous renseignements concernant la S. D. N. (142). Le Secrétaire général fit sienne cette proposition, et en fit adopter l'idée par le Conseil, dans sa séance du 11 mai 1922 (143). L'Assemblée, dans sa troisième session, approuva le rapport de la quatrième Commission qui, sur ce point, s'exprimait ainsi : « Sur la proposition unanime des délégations de l'Amérique latine, la Commission recommande que le bureau de liaison de l'Amérique latine soit établi à Genève et non en Amérique. Un système de roulement permettra à toutes les Républiques de l'Amérique latine d'être représentées à tour de rôle par des fonctionnaires de leur nationalité (144). »

Les délégations de l'Amérique latine tenaient à ce que le bureau fût une école d'apprentissage pour certains de leurs compatriotes qui, une fois retournés en Amérique, seraient à même de donner des informations au sujet de la S. D. N. et même, s'il le fallait, d'éveiller l'intérêt de leur gouvernement sur l'œuvre accomplie et à accomplir à Genève. C'était établir une liaison, la plus efficace de toutes, une liaison personnelle avec ces pays d'outre-mer.

Manuel Arocha (Venezuela) et Christobal Rodriguez (Panama) furent nommés pour deux ans au bureau de l'Amérique latine. Ils devaient être aidés dans leur travail par M. Julian Nogueira (Uruguay), membre de la Section d'informations (145).

Suivant le vœu exprimé par l'Assemblée en 1923 (146),

(142) Cf. Déclarations de M. Zumeta et de sir Eric Drummond. A. 1922. C. IV, p. 67.

(143) *J. O.*, 1922, p. 519.

(144) A. 1922, P. II, p. 224.

(145) A. 1923, P., 321.

(146) Résolution adoptée par l'Assemblée sur proposition de sir Rennell Rodd. A. 1923, P, p. 135.

le Secrétaire général soumet à l'Assemblée de 1924 un programme de réforme. Les résolutions adoptées sont les suivantes (147) :

1. Le nombre des membres du bureau de l'Amérique latine sera porté de deux à trois.

2. La durée des fonctions des membres de ce bureau sera portée de deux à trois ans.

3. Le Secrétaire général s'efforcera, lorsqu'il se produira des vacances dans les services généraux du Secrétariat, d'assurer aux Etats de l'Amérique latine, une représentation mieux appropriée, sous réserve que les candidats à ces postes possèdent les qualifications requises.

4. Il est entendu que le bureau de l'Amérique latine, constitué pour répondre à des nécessités spéciales, ne saurait être considéré comme ayant un caractère permanent. Il est, en effet, désirable que les ressortissants de l'Amérique latine soient admis comme membres permanents, afin qu'un de ces ressortissants se trouve dans chaque section du Secrétariat.

5. Afin d'accélérer le plus possible l'exécution du plan ci-dessus indiqué, le Secrétaire général aura la faculté de remplacer, à leur expiration et même avant, les contrats des fonctionnaires au bureau de l'Amérique latine, par des contrats de membres de section, en se servant à cet effet des fonds alloués au bureau de l'Amérique latine, ou, si le bureau cesse de fonctionner, d'un crédit spécial du même montant qui serait affecté aux fins ci-dessus indiquées.

C'était donner, en partie, satisfaction aux délégations des Etats de l'Amérique latine qui avaient fait des propositions explicites au Secrétaire général dans une lettre du 28 septembre 1923, signée par les douze délégués latino-américains (148).

(147) A. 1924, P., p. 189.

(148) A. 1924, C. IV, p. 329.

Le Secrétaire général n'avait pas cru possible de les satisfaire dans leur demande de nomination d'un nouveau sous-secrétaire général, ressortissant de l'Amérique latine. Il n'estimait pas le moment opportun. Il fallait attendre le retour des pays latino-américains encore absents de Genève. D'ailleurs, s'il se décidait à cette nomination « il serait entendu que la décision serait prise dans l'intérêt général de la Société et non dans l'intérêt particulier de l'Amérique latine » (149).

D'autre part, les délégations des Etats de l'Amérique latine proposaient l'élargissement de leur représentation au Secrétariat. Il crut pouvoir leur donner satisfaction en rendant possible l'intégration des membres du bureau de liaison dans le cadre permanent du Secrétariat. C'était changer, d'une façon radicale, le caractère du bureau. Ses membres n'y feraient plus un stage pour se rendre ensuite dans leurs pays respectifs, mais pour passer, comme fonctionnaires permanents, dans une section de Secrétariat.

D'ailleurs le bureau était encore provisoire. Son existence fut mise en cause de 1926 par M. Fernandez y Medina (Uruguay) qui se montra hostile à sa continuation (150). Cependant déjà, en 1925, la possibilité de renouvellement des contrats de ses membres était admise (151) : l'engagement provisoire de M. Rodriguez était transformé en engagement permanent (152). On s'orientait donc vers sa constitution définitive et le rapport du Secrétaire général, de cette année, signale « que le Bureau est maintenant devenu un organe régulier et normal du Secrétariat et que, dans

(149) *Ibid.*, p. 319 et s.

(150) A. 1926, C. IV, p. 25.

(151) A. 1925, C. IV, p. 23.

(152) *J. O.*, 1925, p. 42.

ces conditions, il ne semble plus nécessaire de consacrer à ses travaux un chapitre spécial » (153).

En effet, jusque-là, le Secrétaire général avait décrit dans ses rapports les fonctions du bureau de liaison et l'œuvre qu'il avait accomplie. Dans son rapport de 1923, il était déjà à même d'informer l'Assemblée sur son utilité. Lui-même « avait toujours consulté le bureau pour toutes les questions intéressant les pays de l'Amérique; et les diverses sections du Secrétariat avaient également sollicité sa coopération et son concours. Il avait, par exemple, au moyen de communications personnelles, aidé le Secrétariat à tenir au courant les gouvernements de l'Amérique latine des développements des questions suivantes : concurrence déloyale, trafic de l'opium, amendements au Pacte, désarmement et traité de garantie mutuelle. Il s'était entremis pour aider à recueillir les renseignements sur la situation épidémiologique en Amérique latine et pour faciliter la collaboration des médecins de l'Amérique latine dans l'échange des fonctionnaires des services d'hygiène publique.

« Le bureau avait aidé à la Section d'informations du Secrétariat à se tenir au courant des événements et de l'opinion publique des pays de l'Amérique latine ; et à renseigner ces pays sur les travaux des représentants de l'Amérique latine dans le Conseil et dans les différentes Commissions de la Société ;

« Le bureau s'était également mis à la disposition des diplomates de l'Amérique latine accrédités en Europe et aux Etats-Unis pour les informer des travaux de la Société, et il est ainsi entré en correspondance avec les Universités,

(153) A. 1925, P., p. 340.

Chambres de commerce, Académies, etc., de l'Amérique latine (154)... »

Ainsi les services rendus par le bureau de liaison étaient, aussi nombreux qu'utiles. Grâce à lui, des renseignements statistiques sur l'économie et les finances des pays de l'Amérique latine avaient pu être obtenus et centralisés à la S. D. N. Une édition espagnole du *Résumé mensuel* avait pu être mise sur pied.

Comme le faisait remarquer le Secrétaire général dans son rapport de 1924 (155), le travail accompli comprend deux parties bien distinctes. D'une part le travail confidentiel de contact personnel qui a pour but de resserrer les liens entre les personnalités de l'Amérique latine et les dirigeants du Secrétariat, de tendre à une meilleure compréhension des points de vue respectifs, d'obtenir les renseignements et de donner les explications nécessaires pour faciliter la tâche commune, de faire connaître, d'un côté, l'œuvre de la S. D. N., et de l'autre, les aspirations des pays de l'Amérique latine, en un mot, d'assurer une liaison personnelle. D'autre part, la collaboration avec les sections techniques en ce qui concerne les pays de l'Amérique latine. Conformément au règlement du bureau, approuvé par le Secrétaire général, ses membres sont consultés pour toutes les communications en provenance ou à destination de l'Amérique latine.

On peut donc affirmer que le contact de la S. D. N. avec l'Amérique latine est devenu très étroit grâce à l'existence du bureau de liaison et grâce aussi au personnel latino-américain dans les différentes sections du Secrétariat avec lesquelles le bureau collabore.

(154) A. 1923. P. p. 322.

(155) A. 1924. P. p. 384-385.

En 1936, les Latino-américains employés au Secrétariat sont les suivants : M. Arocha (Venezuela) et M. J. Nogueira (Uruguay) dans la section politique ; M. Garcia-Palacios (Chili) et M. Bertholin (Guatemala) dans la section d'informations ; M. L. A. Podesta-Costa (Argentine) dans la section juridique et M. Rodriguez (Panama) au bureau de liaison avec l'Amérique latine. De plus, le Secrétariat possède plusieurs membres correspondants à l'étranger : M. Diaz de Medina en Bolivie, M. Sanchez Ponton au Mexique, M. Francisco Urrutia en Colombie et M. Walker Linares au Chili (156).

Il est vraisemblable qu'à mesure que les rapports de la S. D. N. avec les pays de l'Amérique latine deviendront plus suivis et plus intimes, l'importance du personnel latino-américain ira en augmentant. De l'avis du Secrétaire général, le recrutement de personnes compétentes en Amérique latine était très difficile : celles-ci n'étaient point alléchées par les traitements offerts par la S. D. N. Si telle était la situation il y a quelques années, aujourd'hui elle a certainement changé. Comme le proposait M. Barboza Carneiro (157), on pourrait établir des concours dans les universités d'un Etat de l'Amérique latine, que le sort, par exemple, aurait désigné pour pourvoir à un poste du Secrétariat ; ou suivant la suggestion de la Commission d'experts chargée d'organiser le Secrétariat (158), on pourrait offrir une situation aux jeunes gens du service diplomatique latino-américain connaissant les deux langues officielles. Il est à souhaiter que l'universalité de la S. D. N. se traduise dans le

(156) V. liste du personnel du Secrétariat. *J. O.*, 1935, p. 1090.

(157) A. 1925, C. IV, p. 19.

(158) A. 1921, C. II, p. 221.

cadre du Secrétariat par le choix d'un personnel ressortissant des différents Etats qui la composent. C'est là son intérêt, car la compétence globale de ce personnel est en quelque sorte en fonction partielle de sa répartition géographique.

D. — *A la C. P. J. I.*

L'Amérique latine a toujours été largement représentée à la Cour permanente de Justice internationale. A la première élection du 14 septembre 1921, deux juristes latino-américains furent élus juges titulaires : MM. Ruy Barbosa (Brésil) avec 36 voix et M. Bustamante (Cuba) avec 26 (159). En mars 1923, M. Barbosa mourut, et le 10 septembre 1923, il fut remplacé par son compatriote, M. Eptacio da Silva Pessoa (160). Les Etats de l'Amérique latine ne s'estimèrent pas satisfaits de cette représentation à la C. P. J. I. Leurs réclamations furent couronnées de succès. Lors de la réélection des juges, trois sièges furent attribués à des Latino-américains. L'élection eut lieu le 25 septembre 1930. Au premier tour de scrutin, M. Bustamante fut réélu avec 31 voix et M. Guerrero (Salvador), également au premier tour, obtint 38 voix et fut proclamé élu (161). Enfin, après une série de votes, l'Assemblée et le Conseil se prononcèrent pour M. Urrutia (Colombie) (162).

(159) A. 1921, P. p. 249 et s. M. Alvarez fut désigné par l'Assemblée comme juge titulaire, puis comme suppléant (A. 1921, P., p. 251-254), mais l'accord de l'Assemblée et du Conseil ne se fit pas sur son nom.

(160) A. 1923, P., p. 23.

(161) A. 1930, P., p. 134.

(162) *Ibid.*, p. 138.

DEUXIÈME PARTIE

Coopération des États de l'Amérique Latine avec la Société des Nations

Nous avons vu dans la première partie comment les États latino-américains sont entrés dans la Société des Nations, comment certains d'entre eux en sont sortis et quelle est ou a été leur situation à l'intérieur de la Société. Nous allons voir maintenant la façon dont ils ont collaboré à l'œuvre de la S. D. N. Nous passerons rapidement en revue cette œuvre dans tous ses domaines pour nous appesantir sur ceux de ses aspects qui regardent plus particulièrement l'Amérique latine.

CHAPITRE PREMIER

Œuvre juridique.

SECTION I

IDÉES FONDAMENTALES DU PACTE.

Les Républiques latino-américaines en adhérant à la S. D. N. ont entendu, avant tout, ne pas aliéner aucun des attributs de leur souveraineté. M. Urrutia (Colombie) devant la 4^e Assemblée s'exprimait en ces termes : « Ces peuples (ceux de l'Amérique latine) si jaloux de leur souveraineté et de leur indépendance, si profondément démocratiques par leurs traditions et par leurs institutions politiques, ont besoin, pour s'attacher sérieusement à cette institution et pour s'intéresser réellement à son œuvre, de trouver dans son sein la chaleur de leur propre idéal, les courants de leur esprit libéral, la confirmation de leurs principes traditionnels de justice internationale, la consécration de l'égalité juridique des Etats. Ils désirent, enfin, que, par l'application rigoureuse des pouvoirs donnés à l'Assemblée par le Pacte, s'évanouisse la crainte de voir la Société des Nations devenir un super-Etat (1). »

Ces craintes étaient justifiées dans une certaine mesure. Les conditions dans lesquelles le Pacte avait été élaboré

(1) A. 1923, P., p. 154.

n'étaient pas pour les dissiper. « Les principales Puissances », au nombre de cinq, qui avaient plus ou moins dicté leur volonté aux « Puissances à intérêt limité » et aux neutres, auraient pu être tentées de forger un instrument qui leur assurât une prépondérance de droit sur les autres Etats. Elles auraient pu intervenir dans les affaires de ces Etats en octroyant à la S. D. N. un statut de super-Etat, en faisant de ses organes, et surtout du Conseil, un super-gouvernement. Les auteurs du Pacte se sont toujours défendus d'avoir voulu organiser une institution super-étatique. Cependant les dispositions du Pacte sont assez floues et souples pour que l'on puisse en changer l'esprit sans en modifier la lettre. On comprend que les délégués latino-américains aient voulu donner au Pacte de la S. D. N. une orientation déterminée.

M. Zumeta (Venezuela), en séance du Conseil, faisait la déclaration suivante : « La Société des Nations, de par le Pacte, ne peut exercer en aucun cas, sauf celui du maintien de la paix, un droit d'intervention politique sur le territoire d'un Etat ni devenir partie ou mandataire en ce qui concerne un accord limitatif de la souveraineté d'un Etat membre.

« ... Chaque Etat peut déléguer des pouvoirs à un autre, par convention ou accord ; mais pour que la Société des Nations puisse assumer des fonctions impériales ou de super-Etat, le consentement de l'Etat qui délègue de tels pouvoirs ne suffit pas. Il faudrait la capacité et le consentement des Etats délégataires ou plutôt de la Société des Nations elle-même. Or la Société des Nations ne possède pas une telle capacité (2). »

(2) *J. O.*, 1931, p. 1120.

M. Zumeta donnait un avertissement au Conseil de la Société. « Il serait prudent d'examiner si en s'engageant dans cette voie (celle de l'intervention administrative), le Conseil n'ébranlerait pas la confiance d'un grand nombre d'Etats de tous les continents et s'il ne renforcerait pas l'arrogance et les moyens de lutte des ennemis de cette institution et de l'ordre social et international actuel. Ce n'était pas la procédure qui était mise en cause, mais la substance même de l'indépendance et de l'honneur des Etats (3). »

M. Diaz Rodriguez (Venezuela) avait déjà exposé, sans ambages, le point de vue des Républiques latino-américaines devant la première Assemblée: « Chaque nation, avait-il dit, aussi bien dans le sein de la Société qu'en dehors d'elle, a droit à son indépendance, à sa souveraineté, à son existence individuelle (4). »

Un autre principe que les délégués latino-américains ont été appelés à soutenir, c'est celui de l'égalité des Etats. Sans ce principe, la souveraineté de ces Etats au sein de la S. D. N. ne serait qu'un mot vide de sens. Les délégués des Républiques de l'Amérique latine se sont efforcés d'atténuer les atteintes faites par le Pacte à ce principe. Leur attitude vis-à-vis du Conseil de la Société est significative à cet égard.

Le principe de l'égalité des Etats impliquait à son tour celui de l'universalité de la S. D. N. Tous les Etats avaient le même droit à faire partie de cette institution; une discrimination fondée sur l'attitude qu'ils avaient prise pendant la Grande Guerre ne se justifiait pas. Les pays de l'Amérique latine voulaient adhérer à la Société des Nations et non à une Ligue irréductiblement hostile à certains Etats, taxés d'immoralité internationale.

(3) *J. O.*, 1931, p. 1121.

(4) *A.* 1920, P., p. 167.

Ainsi les pays de l'Amérique latine auraient voulu une société universelle des nations souveraines et égales entre elles. La S. D. N. du Traité de Versailles ne correspondait pas à cette conception. Mais peut-être allait-on pouvoir l'en rapprocher en faisant subir à son Pacte certaines modifications.

SECTION II

INTERPRÉTATION DU PACTE.

Une question importante se pose au seuil du commentaire des articles du Pacte, celle de l'interprétation; qui a qualité pour interpréter le Pacte? Est-ce l'Assemblée ou le Conseil de la S. D. N.; sont-ce les Etats membres de la Société, est-ce la C. P. J. I.?

M. Gil Fortoul, à la première commission de l'Assemblée de 1923, faisait remarquer « qu'en principe les lois ne s'interprètent pas — le Pacte est la loi des nations — par des résolutions de l'autorité — en ce cas l'Assemblée — chargée de dicter les lois » (5).

M. Urrutia contestait aussi aux organes de la S. D. N. le droit d'interpréter le Pacte. Il condamnait la pratique suivie par le Conseil de recourir aux offices d'un Comité de juristes. « Il ne faut pas oublier, disait-il, que le Pacte de la Société des Nations est un traité public international et que nous ne pouvons pas présenter à nos Parlements comme interprétation d'un traité public international les opinions d'un Comité de juristes nommé par le Conseil de la Société des Nations.

(5) A. 1923, C. I., p. 16.

« Finalement, le Conseil s'est réservé de donner ou de ne pas donner son approbation aux conclusions du Comité de juristes. De cette manière, c'est le Conseil lui-même qui interprète le Pacte. Cela nous ne pouvons pas l'accepter. Même l'Assemblée ne peut pas interpréter le Pacte, car c'est un traité public international et, seuls, les Gouvernements peuvent l'interpréter (6). »

Mais si l'interprétation du Pacte n'était pas de la compétence de l'Assemblée ou du Conseil, la C. P. J. I., par contre, avait qualité pour en connaître. « Cette Cour, disait M. Urrutia, a été créée justement pour donner des avis consultatifs sur tous les différends ou sur tous les points dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. Il est donc établi par cet article une obligation morale pour l'Assemblée et pour le Conseil de s'adresser à la Cour Permanente de Justice pour toutes les questions ayant trait à l'interprétation du Pacte. C'est là une question juridique d'abord, mais il y a aussi une question morale (7). »

Mais quelle serait la valeur d'une clause ou résolution interprétative adoptée par l'Assemblée à la majorité, telle qu'on l'avait proposé lors de la discussion de l'amendement canadien à l'article 10, devant la Première commission de l'Assemblée de 1923 ? Pareille clause, répondait M. Gil Fortoul, aurait « une importance théorique tout au plus, comme simple expression d'opinions. Aucune importance pratique, car si on n'approuvait pas l'amendement de l'article 10 — approbation pour laquelle l'unanimité est requise — ses termes, son esprit, ses conséquences possibles, quand on l'appliquera aux cas concrets, resteront toujours

(6) A. 1924, P., p. 106.

(7) *Ibid.*

les mêmes » (8). En effet, il n'y a pas loin d'une résolution interprétative d'une disposition sujette à caution à un amendement d'une disposition précise du Pacte. Mais y a-t-il besoin de recourir, en certaines occasions, à de telles résolutions? Nous ne le croyons pas. Il suffirait que les organes de la S. D. N. interprètent le Pacte chaque fois qu'un cas concret se présente. Comme le faisait remarquer M. Fernandes : « On ne peut pas appliquer le Pacte sans l'interpréter (9) ». Et aux dires de M. Gil Fortoul, « l'interprétation ne peut avoir lieu que lorsqu'il s'agit de cas concrets ». Dans ce cas « l'interprétation, poursuivait-il, appartient soit à l'Assemblée, soit au Conseil, soit à l'Assemblée et au Conseil conjointement, soit à l'un et à l'autre de ces organes en même temps qu'aux Etats intéressés directement » (10). Mais si l'on doit admettre qu'à propos des cas concrets, l'interprétation du Pacte appartient aux organes de la S. D. N. ou à la C. P. J. I., de l'avis de M. Urrutia, il est difficile de donner aux gouvernements intéressés un droit de regard sur cette interprétation. Non seulement il serait à craindre que les gouvernements n'échappent ainsi à la stricte observance des dispositions du Pacte, mais celles-ci finiraient par avoir autant d'interprétations que de gouvernements intéressés à leur application. L'unité de jurisprudence n'existerait pas.

C'est donc à l'Assemblée de la S. D. N. d'interpréter le Pacte au cours de son activité. M. Fernandes, cependant, lui recommandait la prudence : « Quoique les interprétations du Pacte résultant de l'activité de l'Assemblée soient dépourvues de tout caractère d'une interprétation authenti-

(8) A. 1923, C. I., p. 16.

(9) A. 1921, C. I., p. 95.

(10) A. 1923, C. I., p. 16.

que et obligatoire, il va de soi que moins l'Assemblée interprétera le Pacte et mieux cela vaudra, vu que les interprétations, même dans la forme dénuée de force obligatoire, sont souvent controversées (11). »

SECTION III

ADMISSION DES MEMBRES. — UNIVERSALITÉ DE LA S. D. N.

La question de l'universalité de la S. D. N. fut posée par la délégation argentine, dès la première Assemblée. M. Pueyrredon, chef de la délégation, exposait ainsi le point de vue de son gouvernement :

« La force de la Société réside dans l'incorporation du plus grand nombre possible de membres ; moins elle comptera d'Etats en dehors de sa loi, plus nombreux seront ceux soumis à sa discipline et à l'accomplissement de devoirs que la Société impose. La non-admission de quelques pays pourrait créer des antagonismes dangereux et pourrait être l'origine d'une ligue d'Etats constitués contre la Société dont ils ne feraient point partie, et une cause d'inquiétude constante pour la paix du monde. En outre, elles apparaîtraient très injustement comme une alliance formée pour terminer la guerre et non, ce qu'elle est en réalité, un puissant organisme avec la mission d'assurer la paix (12). »

Ces considérations poussaient le gouvernement argentin à proposer « que tous les Etats souverains reconnus par la communauté internationale soient admis à faire partie de la Société des Nations, de telle façon que leur non-incorpo-

(11) A. 1925, C. I., p. 25.

(12) A. 1920, P., p. 90.

ration soit le résultat d'une décision volontaire de leur part » (13).

C'était là un amendement à l'article 1^{er}, alinéa 2 du Pacte, qui prévoit une procédure spéciale pour l'admission des nouveaux membres. De l'esprit de ce texte, il ressort qu'un Etat, pour être admis comme membre de la S. D. N., doit faire acte de candidature ; il doit manifester explicitement son désir de faire partie de la Société et ce n'est qu'après la demande formelle émanant du Gouvernement de l'Etat candidat que l'on examine si le membre éventuel remplit toutes les conditions exigées par le Pacte et que l'Assemblée se prononce sur son admission.

Suivant la proposition argentine, tous les Etats, du seul fait qu'ils étaient souverains et reconnus comme tels par la communauté internationale, devenaient membres de la S. D. N. Un Etat, cependant, restait libre de demeurer en dehors de la Société ; mais pour cela, il devait faire connaître explicitement sa décision ; il devait se prononcer contre son incorporation dans la Société ; une attitude d'indifférence ne suffisait pas. Le but visé par le gouvernement argentin était l'incorporation dans la S. D. N. des Etats ex-ennemis : « La non-admission de quelques pays pouvait créer des antagonismes dangereux et pouvait être l'origine d'une ligue d'Etats constituée contre la Société dont ils ne feraient point partie (14). » En outre, il ne fallait pas que la S. D. N. apparaisse « comme une alliance formée pour terminer la guerre et non ce qu'elle est en réalité, un puissant organisme avec la mission d'assurer la paix » (15).

(13) A. 1920, P., p. 261.

(14) A. 1920, P., p. 90

(15) *Ibid.*

Nous avons déjà vu comment la délégation argentine quitta la salle des séances de l'Assemblée à la suite du renvoi de ses propositions à la Commission des amendements (16). Elle aurait voulu qu'on les prît en considération dès leur dépôt devant l'Assemblée. Ces propositions, pourtant, ne constituaient pas des amendements à des dispositions précises du Pacte. Leur rédaction, aux dires mêmes de M. Pueyrredon, n'était pas définitive. Leur adoption ou leur rejet par l'Assemblée ne pouvait avoir lieu qu'après une discussion approfondie à l'intérieur d'une Commission. Là, le principe de l'universalité de la S. D. N. qui inspirait la proposition argentine, fut accueilli favorablement par plusieurs délégations et en particulier par les délégations latino américaines. Mais sa réalisation par l'admission automatique des Etats souverains ne trouva aucun partisan à la Commission des amendements.

M. Fernandes, délégué du Brésil, fit remarquer que, « dans la réalité, on se trouverait en présence d'un Etat ayant assumé, sans un acte de sa propre volonté, mais par un acte auquel il serait resté entièrement étranger, des obligations dont l'inobservation entraîne des sanctions. Ce serait là, disait-il, une absurdité, une impossibilité juridique. L'amendement argentin n'était donc acceptable ni actuellement, ni dans l'avenir » (17).

M. Urrutia, délégué de la Colombie, ne fut pas moins catégorique : « Au point de vue juridique, il est essentiel pour devenir membre d'une Société, qu'un pays en manifeste le désir. Or, la proposition argentine requiert cette expression de volonté, non pour l'admission dans la Société, mais

(16) Cf. plus haut p. 39.

(17) A. 1921, C. I., p. 8.

pour rester en dehors d'elle, ce qui au point de vue juridique, est insoutenable (18). »

Devant l'Assemblée, il développa ainsi son argumentation :

« L'idée d'universalité de la S. D. N. comme principe général n'est nullement en opposition avec le Pacte, bien au contraire, elle s'harmonise étroitement avec les fins de la Société ; et de son application dépend en partie l'avenir même de cette institution. Mais l'application de ce principe ne peut pas être purement artificielle, elle exige le concours spontané des Etats désireux de faire partie de la Société et sa réalisation est liée au développement ordonné et progressif de celle-ci (19). »

On était offusqué à l'idée qu'un Etat pût assumer certaines obligations en dehors de sa volonté expresse, en se trouvant incorporé dans une institution qu'il n'aurait pas explicitement approuvée. Pourtant, un Etat ne doit pas manifester sa volonté pour devenir membre de la communauté internationale et les obligations qu'il assume de ce fait ne sont pas librement contractées. Et même il ne pourrait s'en soustraire par une décision volontaire de sa part. Le Pacte de la S. D. N. pouvait légitimement aspirer à devenir la loi universelle de la communauté œcuménique des Etats. On aurait pu comprendre que chaque Etat devînt *ipso facto* membre de cette Société (20). Mais dans une certaine mesure, n'en est-

(18) A. 1921, C. I., p. 10.

(19) *Ibid.*, P., p. 816.

(20) Voici ce qu'écrivait M. Scelle à ce propos : « La Société des Nations doit être universelle et ne peut être qu'universelle. La société politique internationale englobera par définition toutes les personnes juridiques du droit international, comme toute société politique réunit *tous* les sujets de droit dont elle organise la vie sociale. On naît citoyen par cela seul qu'on naît, et c'est une qualité juridique qui n'a point à être postulée :

il pas déjà ainsi ? L'article 77 prévoit le cas d'un différend entre un Etat membre de cette Société et un Etat non-membre. Le paragraphe 3 stipule que *si l'Etat* (non-membre) *in-vilé, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16* (sanctions) *lui sont applicables*. Le Pacte de la Société des Nations est donc étendu à ceux qui n'y ont point adhéré, pour ce qui est des dispositions les plus importantes du Pacte, celles qui traitent du règlement des conflits. Il suffit pour cela qu'un Etat de la Société se trouve mêlé au différend. La proposition argentine ne faisait que donner une portée générale à cette disposition, en laissant à l'Etat la possibilité de demeurer en dehors de la Société, s'il en manifestait expressément le désir. A cet égard, l'amendement argentin était plus limité que certaines dispositions du Pacte.

D'autre part, il instituait une société d'Etats souverains, l'Etat membre devant jouir de tous les attributs de la souveraineté. La Société des Nations, au contraire, telle qu'elle est organisée par le Pacte et comme son nom l'indique, forme une institution groupant plutôt des nations que des Etats. L'article 1^{er}, paragraphe 2, dispose : *tout Etat, Domi-*

la loi l'organise de façon générale, objective, obligatoire. Aucune autorité sociale n'a compétence pour la *reconnaître*. Lorsque l'on organisera la véritable Société des Etats, tout organisme politique présentant les caractères de l'Etat sera par là même et *ipso facto* membre de cette Société, et l'autorité internationale, chargée de dire le droit dans ce domaine, devra se borner à déclarer que les caractéristiques de l'Etat existent ou non en fait. Il n'y aura pas de « candidatures » mais seulement des réclamations fondées ou non fondées, sur lesquelles une juridiction — et non point un comité d'admission — devra se prononcer. Mais tel n'est point ici le cas. Le Pacte n'a organisé qu'une Société particulière d'Etats et nullement la Société politique internationale. » L'admission des nouveaux membres dans la Société des Nations, *R. G. D. I. P.*, 1921, p. 126-127.

nion ou Colonie qui se gouverne librement... peut devenir membre de la Société. L'accès à la Société n'est pas donné simplement aux Etats, mais aussi aux Dominions (qu'on ne saurait distinguer d'une colonie se gouvernant librement) qui ne possèdent pas tous les attributs de la souveraineté.

Ainsi nous pouvons dire que si la proposition argentine tendant à l'admission automatique des Etats souverains dans la Société des Nations n'était pas une monstruosité juridique, comme certains l'ont laissé entendre, elle visait cependant à modifier profondément le Pacte et aurait remis en question la plupart de ses dispositions. Au moment où elle fut discutée, la nécessité de son rejet, sinon de son ajournement provisoire, ne pouvait faire aucun doute. La première Commission adressa à l'Assemblée le rapport suivant :

L'intention, qui a poussé la République Argentine à prendre l'initiative d'une disposition tendant à ouvrir sans condition les portes de la Société à tous les Etats, est sans doute très élevée et si les conditions politiques et morales actuelles du monde répondaient à l'idéal vers lequel aspire chacun de nous, on arriverait peut-être à surmonter, en corrigeant le texte, les difficultés d'ordre strictement juridique, qui pourraient être opposées à la formule nouvelle. Mais, malheureusement, la réalité actuelle est trop éloignée de cet idéal, et la Société des Nations devra, longtemps encore, se considérer, plutôt comme un moyen efficace pour l'humanité de se rapprocher de cet idéal, que comme la réalisation immédiate de cet idéal même.

Parmi les Etats qui ne font pas encore partie de la Société des Nations, il en est un des plus grands, qui n'a point encore voulu être incorporé, tandis que d'autres ne sont pas encore en mesure de satisfaire à ces conditions essentielles de stabilité, de liberté et de sécurité que l'exécution des devoirs inhérents à la qualité de membre de la Société implique et exige. La récente expérience de la Société des Nations a prouvé que quelques Etats

ne sont pas encore, par suite de leur situation, en mesure d'être incorporés, même s'ils le demandent. La volonté positive et la capacité des membres sont nécessaires pour qu'ils puissent faire partie d'une société et pour qu'ils puissent s'engager à exécuter les droits et les devoirs de membres de la Société.

La qualité même d'Etat souverain reconnue par la communauté internationale sur laquelle est fondé, dans l'amendement argentin, le droit d'appartenir à la Société des Nations, ne répond pas à une idée bien déterminée. Tandis que d'une part une souveraineté imparfaite pourrait paraître suffisante, on ne peut, d'autre part, définir avec précision, en termes juridiques, en quoi consiste la reconnaissance de la communauté internationale. Il existe des Etats qui sont reconnus *de facto* et qui ne le sont pas *de jure*. Il en existe qui sont reconnus seulement par certains autres.

Comment et quand pourrait-on dire que la communauté internationale a accordé sa reconnaissance ? Et dans quelle condition juridique un Etat se trouverait-il entre le moment où son admission *ipso jure*, en vertu du nouvel article 1^{er} et celui de sa déclaration négative éventuelle ou de son refus de s'acquitter de ses obligations comme membre de la Société des Nations ?

La modification est, en outre, tellement radicale qu'il deviendrait nécessaire de modifier plusieurs autres dispositions du Pacte, elles aussi de la plus haute importance, comme celles des articles 8, 9, 16 et 17.

La Commission a donc le regret de devoir faire la déclaration suivante : « Bien qu'une modification de texte de la proposition argentine puisse remédier probablement à plusieurs de ces inconvénients, l'idée d'universalité qui a dicté cette proposition et qui mérite en principe notre entière sympathie, paraît néanmoins répondre imparfaitement aux circonstances mondiales actuelles et ne peut être acceptée pour cette raison (21). »

On remplaça cette dernière déclaration par la suivante :
« En attendant qu'un changement desdites conditions

(21) A. 1921, C. I., p. 135.

puisse frayer le chemin à l'acceptation du principe contenu dans la proposition argentine, ayant égard aussi à la regrettable absence de la délégation de la République Argentine, la Commission propose à l'Assemblée d'ajourner toute décision sur cette matière (22). »

Ainsi modifié, l'Assemblée accepta le rapport de la Commission dans sa séance du 4 octobre 1921 (23).

Les Etats de l'Amérique latine ont toujours été favorables à l'admission de nouveaux membres. Ils ne se sont prononcés que contre l'entrée dans la Société de peuples sortis de la Révolution russe, dont l'indépendance était encore précaire.

M. Bellegarde (Haïti) présenta une proposition établissant une procédure spéciale pour l'admission des petits Etats :

« Dans le cas d'une demande d'admission à la Société des Nations émanant d'un Etat considéré par l'Assemblée comme trop petit pour en devenir membre ordinaire, l'Assemblée peut accorder à cet Etat le droit d'être représenté à ses réunions et à ses commissions techniques : soit par des délégués officiels ayant voix seulement consultative ; soit, pour la discussion des questions qui intéressent spécialement ces pays, par un membre ordinaire de la Société dont la mission sera temporaire, à moins que le mandat de représentation n'ait été fixé de façon permanente par un engagement international antérieur à la demande d'admission.

« L'Etat représentant ne disposera qu'une voix.

« L'admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée.

« L'Etat ainsi admis est soumis aux obligations et béné-

(22) A. 1921, C. I., p. 181.

(23) A. 1921, P., p. 818.

ficie, à l'exclusion du droit de vote, des avantages découlant du Pacte à la charge ou en faveur des membres de la Société. Toutefois sa quote-part des dépenses de la Société sera réduite dans une mesure proportionnée à sa capacité financière (24). »

L'Assemblée adopta la résolution proposée par la Commission. Elle « croyait préférable d'attendre les résultats de l'expérience que pourrait donner cette collaboration, avant d'exprimer un avis sur les modalités de l'admission au sein de la Société » (25). Là encore la question était ajournée *sine die*. Elle reste, cependant, d'actualité.

Nous pouvons relever ici une intervention intéressante de M. Gil Fortoul, délégué du Venezuela, contre les entraves apportées à l'admission de certains membres. Il s'agissait de l'entrée éventuelle de l'Ethiopie à la Société des Nations. Cet Etat n'offrant pas toutes les garanties nécessaires, on avait fait dépendre son admission dans la Société de l'engagement, en particulier, d'abolir l'esclavage encore existant dans ce pays. M. Gil Fortoul fit remarquer que « la Commission avait été chargée de se rendre compte si l'Ethiopie répondait aux conditions prévues par l'article 1^{er} du Pacte. Elle a répondu affirmativement. Elle aurait donc dû, semble-t-il, conclure en faveur de l'Ethiopie. Mais, au contraire, elle subordonne cette admission à l'accomplissement d'autres conditions nullement prévues par le Pacte » (26).

On passa outre à cette observation. Si, pour des raisons politiques, un peuple non encore évolué est admis à faire partie de la S. D. N., celle-ci pourra prendre des mesures

(24) A. 1921, C. I., p. 156.

(25) A. 1921, P., p. 820.

(26) A. 1923, C. VI, p. 14.

propres à l'orienter vers la conception de l'Etat moderne. Mais cette pratique crée, de fait, une catégorie intermédiaire entre les Etats pleinement souverains égaux entre eux et les Etats sous mandat. La délégation vénézuélienne a toujours condamné cette politique. Nous le verrons à propos de l'assistance prêtée au gouvernement du Liberia.

Mais à présent nous pouvons dire que les pays de l'Amérique latine se sont prononcés en faveur de l'universalité de la S. D. N. et sont intervenus à plusieurs reprises pour la rendre effective.

SECTION IV

ORGANES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

L'Assemblée. Les Etats de l'Amérique latine encore faibles pour la plupart et partant très jaloux de leur indépendance politique, devaient aspirer à faire de l'Assemblée le rouage principal de la S. D. N. A leur avis, le Conseil devait lui être subordonné. Cette tendance des pays latino-américains à *démocratiser* la S. D. N. s'est fait jour dès les premières années d'existence de cette institution.

M. da Cunha (Brésil), Président du Conseil, faisait en 1921, l'éloge de l'Assemblée « devenue le Parlement du monde » (27). M. Edwards aurait voulu un contrôle plus serré de l'Assemblée sur les actes du Conseil. A cet effet, il proposa, en tant que Président de l'Assemblée pour 1922, un changement dans la procédure suivie lors de la discussion du rapport du Conseil. « Il me semble, disait-il, que cette institution gagnerait beaucoup en clarté si nous clôturions

(27) *J. O.*, 1921, p. 185.

le débat sur chacun d'eux (28). » Lord Cecil souligna le danger qu'il y aurait à prendre en considération une telle suggestion. Elle resta lettre morte.

A maintes occasions, M. Urrutia (Colombie) s'est fait le champion de la *démocratisation* de la S. D. N. En 1924, dans la première Commission, il se prononçait pour l'accroissement éventuel des pouvoirs de l'Assemblée. « Il aurait voulu que, dans un avenir prochain, lorsque les idées démocratiques auraient pénétré plus profondément l'Assemblée de la Société des Nations, les Commissions importantes fussent nommées par l'Assemblée (29). » Et l'année suivante, en séance plénière, il faisait la déclaration suivante :

« On comprend bien, du reste, que des pays foncièrement démocratiques, par leur esprit comme par leurs lois, et qui observent, dans leurs conseils et réunions internationales, le principe de l'absolue égalité juridique des Etats, envisagent avec un profond intérêt tout ce qui tend à démocratiser la Société des Nations.

« ... Le Pacte lui-même fournit les moyens efficaces pour *démocratiser* la Société. Le principal d'entre eux, à mon avis, consiste à reconnaître à la Société des pouvoirs aussi amples que le Pacte le permet, afin qu'elle puisse exprimer ses volontés par de véritables résolutions et non par de simples vœux ou demandes adressés au Conseil.

« Une fois investie de ces pouvoirs, l'Assemblée édicterait elle-même les statuts des principaux organismes techniques de la Société des Nations.

« De même l'Assemblée aurait, à l'avenir, la faculté de

(28) A. 1922, P., p. 31.

(29) A. 1924, C. I., p. 27.

nommer le personnel de ces organismes, ce qui aurait pour résultat d'affirmer son autorité tout en déchargeant le Conseil d'une partie assez compliquée de son travail...

« Un des résultats les plus précieux qu'amènerait la *démocratisation* de la Société serait de faciliter considérablement son universalité, particulièrement en ce qui concerne les Etats américains dont nous regrettons sans cesse l'absence dans notre Société(30). »

Conseil. La conduite des Etats latino-américains était dictée par la méfiance que leur inspirait le Conseil. M. Alvarez (Chili), malgré la personnalité de ses idées, donnait en 1923, en première Commission, le point de vue américain. « Il considérait que le principe qui domine la matière est que l'Assemblée est souveraine au point de vue international et que le Conseil qui n'est qu'un organe délégué de l'Assemblée est subordonné à celle-ci. En supposant que la Société des Nations soit universelle, l'Assemblée représente tous les Etats du monde qui agissent en vertu de leur souveraineté, tandis que le Conseil ne représente qu'un groupe élu par l'Assemblée. Or, un groupe d'Etats si puissant et si respectable soit-il, ne peut jamais être, dans la vie internationale, ni indépendant, ni égal à l'Assemblée ; il n'est qu'une délégation expresse ou tacite de l'Assemblée, c'est-à-dire du monde entier. S'il n'en était pas ainsi, le Conseil serait un super-Etat, ce que tout le monde a déclaré inadmissible : un groupe d'Etats ne saurait, en effet, diriger une grande partie des destinées du monde ; il constituerait une sorte de directoire européen. Or, à l'époque de leur déclaration d'indépendance, les Etats de l'Amérique ont déclaré

(30) A. 1925, P., p. 49.

qu'ils avaient horreur de ce système de gouvernement (31). »

M. Alvarez se livra alors à une comparaison du Conseil de la Société des Nations avec le Bureau des Républiques Américaines, organe de l'union panaméricaine, composé des délégués des 21 Etats américains et obéissant aux directives tracées par la Conférence. Et il conclut à la supériorité de la formule du second sur le premier.

En 1921, devant la même Commission, il déclarait, en parlant du droit d'égalité des Etats : « D'après l'idée que nous en avons, certaines modifications s'imposent dans les attributions du Conseil de la Société qui contrarient la notion actuelle de ce droit. Si, après une étude approfondie, il ressort que les susdites attributions du Conseil doivent être maintenues, il faudra modifier la conception de l'égalité des Etats. Il conviendra donc, ou de changer l'organisme du Conseil pour le rendre conforme à la notion juridique d'égalité, ou de modifier cette notion juridique, conformément à l'organisme. Mais il est inacceptable de maintenir l'opposition qui existe aujourd'hui entre le principe et l'institution (32). »

Les pays de l'Amérique latine résolurent donc de modifier le Conseil dans le sens de l'égalité des Etats. Dans le Conseil institué par le Pacte, les grandes puissances disposaient de la majorité des voix. Cette prépondérance, de l'avis de la délégation argentine, n'avait pas à être consacrée explicitement par le Pacte. M. Pueyrredon développait ainsi son idée :

« L'organisation du Conseil, dans sa forme actuelle, assure d'une façon efficace la haute direction de la Société ; mais par contre elle ne s'accorde pas avec le régime démo-

(31) A. 1923, C. I., p. 22.

(32) A. 1921, C. I., p. 115.

cratique que nous devons aspirer à établir dans l'ordre international tel qu'il existe dans la vie intérieure des peuples.

« ... En introduisant le principe de l'élection de tous les membres par l'Assemblée, on ne peut douter que les grandes puissances faisant aujourd'hui partie du Conseil, de façon permanente, seraient nécessairement élues, et cela non par les clauses d'un traité, mais par la libre volonté des autres peuples, qui trouveront dans leur présence la meilleure garantie de capacité, d'expérience et de force pour la réalisation de l'œuvre que nous entreprenons. » Et M. Alvear, devant la première Commission, conseillait de « prendre les précautions nécessaires pour éviter qu'un Etat soit exclu d'une façon permanente de cette direction (le Conseil), car ce fait porterait atteinte à ses droits légitimes en nous plaçant dans une situation injustement inférieure à celle des autres » (33).

Devant ces considérations, la délégation argentine proposait l'amendement suivant :

« Le Conseil se compose de neuf membres élus par l'Assemblée pour une période de quatre ans. Dans chaque renouvellement, cinq seulement des membres pourront être réélus. Les autres seront élus par roulement, de telle sorte que tous les Etats membres de la Société arrivent à être représentés au Conseil (34). »

La prépondérance de fait des grandes puissances pourrait ainsi s'accommoder d'une telle conception du Conseil. La possibilité de réélection devrait leur assurer une permanence de fait. D'un autre côté, les quatre places restantes

(33) A. 1920, P., p. 91.

(34) A. 1920, C. I., p. 19.

devraient être occupées à tour de rôle par les Etats ne bénéficiant pas de la réélection. C'était la première manifestation de l'idée de roulement dans la représentation du Conseil. D'autres allaient suivre. M. de Aguero (Cuba) proposa devant la première Commission, en 1920, qu'aucun membre ne fût rééligible avant que les autres membres de la Société n'eussent siégé au Conseil (35). Sa proposition ne fut pas retenue.

M. Edwards (Chili) fut d'avis d'élargir le Conseil et de rendre ainsi possible la représentation de toutes « les ententes régionales » (36). C'est l'idée que devait reprendre M. de Mello-Franco (Brésil) en 1926 (37). La délégation du Venezuela soumit, en 1921, à la Commission des amendements du Pacte, une proposition tendant à répartir les quatre sièges non permanents du Conseil, entre les groupes d'Etats suivants :

- 1° Etats de l'Asie et de l'Océanie ;
- 2° Etats de l'Amérique latine ;
- 3° Etats de moins de dix millions d'habitants ;
- 4° Etats de plus de dix millions d'habitants.

Ainsi, les Etats latino-américains ont cherché à faire admettre pour le Conseil une représentation géographique et par roulement ; ils y sont finalement arrivés. Le règlement des élections au Conseil adopté par l'Assemblée de 1926 consacrait la procédure du roulement et, à l'instar des pays de l'Amérique latine, il allait se former des groupes électoraux entre lesquels les sièges non permanents allaient être distribués par une sorte de *gentlemen's agreement*.

(35) A. 1920. C. I., p. 37.

(36) A. 1921, C. I., p. 40.

(37) Cf. plus haut p. 28.

SECTION V

RÈGLE DE L'UNANIMITÉ.

L'article 5 du Pacte s'exprime ainsi : *Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion.* Les paragraphes suivants mentionnent quelques exceptions à ce principe. Il n'en reste pas moins que la règle de l'unanimité a été consacrée d'une façon formelle par le Pacte de la S. D. N. Cette règle a pour fondement le principe de la souveraineté des Etats et est dans la ligne de la politique suivie par toutes les conférences internationales tant en Europe qu'en Amérique. Si elle n'avait pas été inscrite en toutes lettres dans le Pacte ou du moins si son adoption ne résultait pas implicitement de l'esprit de ce Pacte, les Républiques latino-américaines auraient hésité à adhérer à la S. D. N. Elles auraient éprouvé les mêmes craintes à suivre la loi de la majorité que la loi des plus forts. Si, en fin de compte, elles consentirent à ne pas toucher au Conseil où une place privilégiée était faite aux grandes Puissances, c'est certainement grâce au principe de l'unanimité. Il leur donnait toutes garanties (38).

Cependant, certains Etats de l'Amérique latine ont compris la nécessité d'assouplir la règle de l'unanimité. Dans la deuxième Session de l'Assemblée, la délégation colombienne proposa d'insérer, à la suite de l'alinéa 1^{er} de l'article 5, une disposition ainsi conçue : « Cette procédure (de l'unanimité) ne s'applique pas aux décisions de l'Assemblée

(38) A. 1921, P., p. 134.

ayant pour but le développement pratique des descriptions ou des principes contenus dans le présent Pacte. En pareil cas, il suffit d'une majorité des deux tiers des membres de la Société représentés à l'Assemblée (39). »

La sous-commission qui avait été désignée par la 1^{re} Commission à l'effet d'étudier les amendements aux articles 5 et 6 se prononça pour le rejet de la proposition colombienne. Elle ne contenait pas une règle suffisamment précise pour qu'elle pût être adoptée. « La règle de l'unanimité a pour caractéristique d'être une règle protectrice de la souveraineté des Etats. Il en résulte logiquement qu'elle ne trouve son application que dans les cas où la souveraineté des Etats est en jeu (40). » C'est le cas des décisions comportant des engagements nouveaux pour les membres. « L'unanimité est requise pour leur adaptation, de même que leur ratification par chacun des gouvernements est requise pour qu'elles aient force obligatoire. Il n'est dérogé à cette règle que lorsque l'engagement nouveau est considéré comme essentiel pour la continuation de l'œuvre de la Société et présenté sous la forme d'amendement au Pacte, auquel cas on applique les règles de l'article 26 (41). »

La première Commission adopta le rapport de la sous-commission. M. Urrutia rappela, d'abord, que la proposition de la Colombie concernant la règle de l'unanimité ne se rapportait pas au vote au Conseil, mais seulement au vote à l'Assemblée. Puis il ajouta : « La Commission permanente et ensuite la sous-commission ont trouvé quelque difficulté à accepter la dérogation à la règle de l'unanimité, à cause du principe de la souveraineté des Etats. Il est vrai que ce prin-

(39) A. 1921, C. I., p. 177.

(40) *Ibid.*

(41) *Ibid.*, p. 178.

cipe a inspiré la rédaction du Pacte. Mais en face du principe de la souveraineté des Etats, il y a celui de l'association. La Société des Nations est une personne morale ayant une existence propre. Elle doit avoir le moyen d'exprimer sa volonté. Or, dans toutes les associations le principe de la majorité est reconnu... En somme, la Société des Nations vit dans un système de transactions perpétuelles entre le principe de la souveraineté des Etats et le principe de l'association. Quelles sont les limites qu'il faut fixer à cette transaction (42) ? »

M. Fernandes (Brésil) répondit à M. Urrutia que l'on pourrait craindre qu'en adoptant le système majoritaire, on ne se trouvât dans la situation délicate d'engager certains Etats contre leur gré. Il ne pouvait accepter l'amendement colombien. « Pour les décisions ayant force obligatoire, disait-il, l'unanimité est nécessaire, tandis qu'elle ne l'est pas pour de simples vœux ou invitations (43). »

Nous avons déjà vu que le Brésil interprétait de façon très stricte la règle de l'unanimité. Au moment d'annoncer la démission de son pays de son siège au Conseil, M. de Mello-Franco se permit de faire remarquer que « privé d'un de ses membres, soit par la suite d'une démission, soit en vertu d'une séparation définitive d'avec la Société, le Conseil ne peut prendre des décisions ni non plus exercer les actes de sa compétence » (44). La pratique, fort heureusement, s'est écartée de cette interprétation rigoriste.

Cependant les délégués latino-américains ont pu attirer l'attention sur les entraves que les règles suivies faisaient au principe de l'unanimité. Ainsi, M. Zumeta (Venezuela)

(42) A. 1921. C. I. 94.

(43) *Ibid.*, p. 95.

(44) J. O. 1926, p. 888. Cf. plus haut p. 35-36.

en 1925, en 4^e Commission, lors du vote du budget, attira l'attention sur le manque de fondement d'une politique dont, toutefois, il comprenait la nécessité : « Sur quoi s'appuie-t-on en droit, demanda-t-il, lorsque l'on approuve les articles budgétaires par un simple vote à la majorité (45). »

Pourtant, comme le faisait remarquer M. Urrutia, l'unanimité est antinomique d'association. Il est des cas où l'on ne peut trouver une formule conciliant toutes les thèses en présence, donnant satisfaction à tout le monde. Et à ce moment-là il suffira du veto d'un seul membre pour empêcher qu'une décision soit prise. Le Brésil, nous l'avons vu, a montré par l'attitude qu'il prit lors de la crise de 1926, les inconvénients qui résultent de l'adoption du principe de l'unanimité. MM. Yepes et da Silva le font judicieusement remarquer : « Quelques avantages que le principe de l'unanimité puisse avoir pour la sauvegarde de certaines idées, se rapportant à la souveraineté absolue des Etats, il faut admettre que la pratique exagérée de ce principe-là peut causer l'échec de maintes conférences internationales ou engager celles-ci dans des formules vagues dont l'imprécision permet à toutes les interprétations de se réserver pour l'avenir. Le principe de l'unanimité repose sur l'idée de la souveraineté absolue des Etats et sur la conviction que la Société des Nations n'est qu'une création arbitraire des Etats qui la constituent. D'après cette conception, la Société devrait se plier aux sentiments et aux intérêts nationaux de ses membres. La Société des Nations correspond à un idéal de solidarité internationale et humanitaire ; elle est vouée à des intérêts bien plus grands et permanents que ceux d'un nationalisme égoïste. Si elle ne veut pas être condamnée à une

(45) A. 1925, C. IV., p. 60.

existence éphémère et fragile, elle doit se hausser à un niveau beaucoup plus élevé que les intérêts ou les préjugés d'un pays déterminé (46). »

SECTION VI

GARANTIE MUTUELLE DE L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE ET DE L'INDÉPENDANCE POLITIQUE.

L'article 10 est un article de principe. Il constitue aux dires mêmes de Wilson, l'épine dorsale du Pacte de la S. D. N. (47). En vertu de cette disposition, les membres de la Société se garantissent mutuellement l'intégrité territoriale et l'indépendance politique.

L'organisation de la sécurité collective avait déjà fait son apparition dans l'Amérique latine. Un essai, malheureusement infructueux, avait été tenté au début de l'existence indépendante des Républiques latines du Nouveau-Monde. Le Traité d'Union, Ligue et Confédération, signé à Panama, en 1826, disposait, dans son troisième article :

« Les parties contractantes s'obligent à se défendre mutuellement contre toute attaque mettant en péril leur indépendance politique. Les parties contractantes s'obligent et s'engagent solennellement à soutenir et défendre l'intégrité de leurs territoires. »

Wilson s'était certainement inspiré de ce précédent. On

(46) *Commentaire théorique du Pacte de la Société des Nations*, vol. I, 1934, p. 154.

(47) « Article 10 seems to me to constitute the very backbone of the whole Covenant. Without it the League would be hardly more than an influent debating Society. » (Memorandum de Wilson au Sénat des Etats-Unis, 19 août 1919.)

aurait donc pu croire que la tendance des Etats de l'Amérique latine allait être de donner au principe inclus dans l'article 10 toute sa force et de tirer les conséquences qui en découlaient logiquement. Telle n'a pas été leur attitude. A leur avis, cette disposition gagnait à ne pas être précisée. Les obligations qui en résultent peuvent faire peur à bien des gouvernements, qui, comme les gouvernements de l'Amérique latine, voient plutôt l'assistance qu'ils auraient à prêter à l'Etat membre de la S. D. N. victime d'une agression, que le bénéfice qu'ils pourraient tirer de cette assistance si un acte d'agression venait à être commis à leur endroit. Ces Etats ont ou croient avoir, par ailleurs, du fait de leur inclusion dans un système politique, des garanties suffisantes pour leur intégrité territoriale et leur indépendance politique ; tel est le cas du Canada protégé par la communauté des nations britanniques et les Etats de l'Amérique latine barricadés derrière la doctrine de Monroe. Cependant l'attitude des délégations latino-américaines à l'égard de l'amendement canadien, tendant à amoindrir la portée de l'article 10, fut très érservée. La délégation chilienne fut seule à intervenir. M. Edwards exprima, en particulier, l'avis que, pour déterminer la participation de chaque Etat à des actes tendant à maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique actuelle de tous les membres de la Société des Nations, il importe de tenir compte essentiellement des circonstances politiques et géographiques de chacun et que toutes modifications à l'article 10 devait se fonder sur de telles circonstances. « En outre, disait-il, le Chili estime qu'il n'a jamais été et qu'il ne sera jamais obligé de commettre un acte de guerre quelconque, en exécution des obligations que l'article 10, sous sa forme actuelle, pourrait lui imposer, sans l'autorisation de son Parlement, car il n'a pu,

en aucun moment, contracter d'engagement international qui allât à l'encontre des dispositions de la constitution de l'Etat (48). »

Si tous les gouvernements interprétaient ainsi les dispositions du Pacte, c'en serait fait de la S. D. N. Comment pourrait-elle exister si, en dernier ressort, il ne tenait qu'aux Parlements des Etats membres de les autoriser à se plier ou à se soustraire aux engagements contractés en vertu de leur adhésion au Pacte ? Les Constitutions nationales doivent s'adapter aux exigences de la constitution internationale. Le droit interétatique prime le droit interne. On ne saurait admettre que des différences dans les dispositions des constitutions des Etats membres de la S. D. N., il puisse résulter des différences dans l'accomplissement des obligations dont ces Etats sont tenus.

D'autre part, reprenant les termes de l'amendement canadien, M. Edwards aurait voulu que l'on tienne compte, dans l'application de la sécurité collective, des circonstances politiques et géographiques. Par là, il entendait à coup sûr, préconiser le régionalisme ou le continentalisme dans le cadre de l'article 10. Il serait injuste que les Etats ne courant aucun risque d'agression puissent se trouver impliqués dans un conflit en raison de l'obligation de garantie qu'ils ont contractée en des termes trop généraux. On pourrait grouper les Etats membres de la S. D. N. en différentes zones indépendantes les unes des autres. Le continent américain d'ailleurs possède son système propre de garantie, la doctrine de Monroe. Tel devait être son raisonnement. Il fut repris par M. Alvarez. Devant la 1^{re} Commission de l'Assemblée de 1923, le jurisconsulte chilien se livra à une comparaison

(48) A. 1923, C. I., p. 13.

entre l'article 10 et la doctrine de Monroe ; il conclut à la supériorité de celle-ci sur celui-là. « Les principes de cette doctrine, disait-il, garantissent l'intégrité territoriale des Etats de l'Amérique d'une façon plus simple que ne le font les dispositions de l'article 10 du Pacte... Aussi en résulte-t-il que les Etats de l'Amérique n'ont pas besoin de l'article 10 pour voir leur intégrité territoriale garantie... (49). »

Comme le fait remarquer M. Ray, « on est assez surpris de voir préférer à l'intervention collective de l'article 10 fondée sur la solidarité d'égaux contre le crime d'agression, la garantie hautaine monopolisée par un puissant voisin » (50). Et cette dernière garantie ne joue que contre une agression non américaine. Malheureusement l'expérience a montré que l'on doit se couvrir contre les agressions éventuelles émanant d'Etats américains. Et s'il prenait aux Etats-Unis la fantaisie de commettre un acte d'agression contre une République latine de l'Amérique, est-ce que les principes de la doctrine de Monroe seront d'un secours efficace à la victime d'une telle agression ? La doctrine de Monroe n'existait-elle pas au moment où les Etats-Unis rongeaient le territoire mexicain ? M. Branco-Clark, représentant du Brésil, déclarait en 1924 : « Il ne faut pas que l'assistance et la garantie reposent sur des systèmes continentaux ; elles doivent avoir une base universelle (51). »

En 1924 un groupe de délégués latino-américains présenta un projet de traité de désarmement et de sécurité (52). Il débutait par la mise hors la loi de la guerre d'agression :

« Article 1^{er}. — Les hautes parties contractantes déclarent

(49) *Ibid.*, p. 15-17.

(50) Ray, *op. cit.*, p. 576.

(51) A. 1924., C. III., p. 31.

(52) *Ibid.*, p. 169.

solennellement que la guerre d'agression constitue un crime international ; elles s'engagent individuellement à ne pas se rendre coupables de ce crime.

« Article 2. — Un Etat entrant en guerre pour d'autres motifs que celui de sa défense commet le crime international spécifié à l'article 1^{er}. »

Le pacte Briand-Kellog allait reprendre à peu près les mêmes termes.

L'article 3 donne à la C. P. J. I. la compétence pour se prononcer sur l'agression commise.

L'article 5 énumère les cas d'agressions :

« En l'absence de l'état de guerre, l'emploi de la force sur terre, sur mer ou dans l'air, auquel recourrait un Etat contre un autre Etat, pour d'autres motifs que ceux de légitime défense, contre l'agression, ou de protection de la vie humaine, sera considéré comme un acte d'agression.

« Toute mobilisation générale ou partielle pourra être considérée comme un préparatif en vue d'un acte d'agression.

« Toute Puissance qui affirme qu'une autre Puissance signataire a violé l'une quelconque des stipulations de la présente déclaration devra soumettre le cas à la Cour permanente de Justice Internationale.

« La Puissance signataire qui refuserait de reconnaître la compétence de la cour, dans un cas de ce genre, sera considérée comme agresseur aux termes de la présente Déclaration.

« Le fait de ne pas connaître la compétence de la Cour dans les quatre jours qui suivront le dépôt d'une plainte en violation de la présente déclaration sera considéré comme un refus de reconnaître la compétence de la Cour. »

Le souci de définir l'agresseur était très légitime. Ce n'est que beaucoup plus tard qu'on en est arrivé à introduire un

peu de précision en cette matière (53). Le projet de traité ne fut pas pris en considération par l'Assemblée, il présentait certaines contradictions avec le Pacte. Il donnait à la compétence de la C. P. J. I. une matière qui était du ressort du Conseil et de l'Assemblée : la question de l'existence de l'agression et de la détermination de l'agresseur. Ceci n'est qu'un exemple de la tendance manifestée à plusieurs reprises par les Etats latino-américains d'accroître les attributions de la C. P. J. I. au détriment de celles du Conseil. Celui-ci, corps restreint et par conséquent souple, est enclin à exercer la plupart des compétences qu'il possède en commun avec l'Assemblée. Les Etats de l'Amérique latine estiment que c'est là un danger, facile à éviter en déchargeant le Conseil et l'Assemblée des fonctions dont l'exercice peut être avantageusement confié à la C. P. J. I. N'est-il pas raisonnable que l'agression, érigée en crime de droit des gens, soit du ressort de la Cour permanente, tribunal international, plutôt que du Conseil, corps essentiellement politique ?

Le traité pour prévenir la guerre, présenté en 1934 à l'Assemblée par la délégation argentine, n'apporte pas non plus un progrès à l'article 10 du Pacte de la Société des Nations (54). Il se borne à condamner solennellement les guerres d'agression et à déclarer dans son article 2 que les questions territoriales ne doivent pas se résoudre par la violence. Les H. P. C. « ne reconnaîtront aucun règlement territorial, à moins qu'il ne soit obtenu par les modes pacifiques, ni la validité de l'occupation ou de l'acquisition de territoires qui

(53) A Londres en 1933 par la signature d'un protocole entre l'Union soviétique et la plupart de ses voisins, basé sur le rapport de M. Politis à la Conférence du désarmement.

(54) Voir le texte du traité dans le compte rendu des séances et travaux de l'*Académie diplomatique internationale*, juillet-septembre 1933.

serait opérée par la force des armes ». Contrairement à l'article 10 du Pacte de la S. D. N., qui organise l'assistance mutuelle contre l'agresseur, l'article 2 du traité argentin se limite à prévoir la non-reconnaissance par les H. P. C. des territoires acquis par la violence. Cette disposition est d'inspiration spécifiquement américaine. Elle vient sanctionner le principe de l'*uti possedetis* de 1810, base territoriale des Républiques de l'Amérique latine, mais sans rien ajouter d'autre. On ne saurait voir dans l'adoption de ce principe l'engagement de se garantir mutuellement l'intégrité territoriale. Pourtant, c'est ce que prétendent MM. Yepes et da Silva (55). S'entendre sur le tracé des frontières est une chose, se garantir mutuellement contre la violation de cette entente en est une autre. La garantie ne peut pas résulter implicitement d'un accord, et encore moins d'un accord tacite ; elle doit être explicitement prévue.

Un système plus large de garantie pourrait donc, avec utilité, se juxtaposer au système de garantie proprement américain. Nous verrons, au moment de traiter les conflits américains dans le cadre de la S. D. N., pourquoi cette garantie n'a pu jouer qu'imparfaitement. Le particularisme américain a été pour beaucoup dans la médiocrité du résultat obtenu par la procédure genevoise de règlement des conflits.

Arrivons maintenant à cette procédure.

SECTION VII

RÈGLEMENT PACIFIQUE DES CONFLITS.

Les Etats de l'Amérique latine, dans la grande majorité des cas, ont eu recours à des procédures pacifiques pour

(55) Voir Yepes et da Silva, *op. cit.*, vol. I, p. 306.

régler leurs différends. La plupart ont été des contestations de souveraineté sur des territoires limitrophes entre deux Etats et ont fait l'objet d'arbitrage. On comprendrait mal que ces Républiques qui se qualifient « de Républiques sœurs », vu leur origine et leur orientation communes, puissent songer à la guerre pour vider leurs différends le plus souvent d'ordre territorial, alors que d'immenses étendues restent encore quasi désertes dans ces contrées. C'est pourquoi, malgré les guerres récentes du continent sud-américain, les Républiques latines de l'Amérique persistent à croire qu'un système préventif de règlement des conflits devrait suffire à arrêter toute dispute pouvant surgir entre elles. A plusieurs reprises, elles ont voulu atténuer, sinon supprimer, les obligations qu'elles ont contractées en adhérant au système répressif de règlement des conflits organisé par le Pacte de la S. D. N. En marge de ce Pacte, il s'est créé un réseau de procédure proprement américaine faisant quelquefois avec lui double emploi. On ne peut pourtant pas dire que cette procédure soit incompatible avec les dispositions du Pacte de la S. D. N. Celui-ci ne s'octroie pas le monopole du règlement de tout conflit pouvant s'élever entre les membres de la Société. On peut recourir à d'autres procédures, et ce n'est que quand celles-ci ont échoué que l'on doit faire appel au Pacte de la S. D. N.

En 1923, à la Conférence panaméricaine de Santiago du Chili, fut signé un pacte appelé Pacte Gondra, du nom de son auteur. En vertu de ses dispositions, les Etats signataires sont obligés de s'adresser à une Commission d'enquête qui examinera le différend. Le Pacte stipule certaines mesures conservatoires et interdit de recourir à la guerre avant que la Commission n'ait établi son rapport. Si cette procédure échoue, les parties recouvrent la liberté de faire la guerre.

Pour compléter les dispositions du Pacte Gondra, une convention générale de conciliation interaméricaine fut conclue en 1928 à Washington. Le domaine d'activité de cette procédure conciliatrice est aussi étendu que possible. Les H. P. C., stipule l'article 1, « conviennent de soumettre à la procédure de conciliation, établie par la présente convention, toutes controverses de quelque nature que ce soit, qui ont surgi ou pourraient surgir entre elles pour une raison quelconque et qu'il n'aurait pas été possible de régler par la voie diplomatique ». Ici aucun *domaine réservé* n'est prévu.

Cette convention, aussi bien que le Pacte Gondra, n'est en aucune façon incompatible avec le Pacte de la S. D. N., pas plus que ne l'aurait été l'Acte général d'arbitrage s'il avait vécu après son adoption par l'Assemblée à sa 9^e session. Mais les mesures que ces conventions établissent ne cherchent qu'à prévenir la guerre avant qu'elle n'éclate, à empêcher, autant que possible, qu'un différend ne dégénère en conflit armé. Elles laissent complètement de côté le problème de la répression de la guerre, une fois qu'elle a éclaté. Pourtant l'expérience a montré qu'il ne peut exister de système préventif assez perfectionné et efficace pour que l'on puisse se dispenser d'organiser la répression de la guerre. Des sanctions doivent pouvoir être prises contre l'Etat reconnu agresseur.

Le projet de traité de désarmement et de sécurité (56), présenté par un groupe américain à la 5^e session de l'Assemblée et dont nous avons déjà parlé, envisageait les sanctions qui pourraient être prises contre un agresseur éventuel. L'article 8 disposait :

(56) A. 1924, C. III, p. 169.

« Au cas où l'une quelconque des H. P. C. aurait été déclarée par arrêt (de la C. P. J. I.) agresseur, aux termes de la présente déclaration, tous les intérêts commerciaux, industriels, financiers, mobiliers et immobiliers de l'agresseur, cesseront d'avoir droit, soit sur le territoire des autres Puissances signataires, soit en haute mer, à tous privilèges, protection, droits et immunités, conférés soit par le droit international, soit par le droit national, soit par traité.

« Toute Haute Partie Contractante *pourra*, en pareil cas, prendre telles autres mesures qu'elle jugerait appropriées pour rompre les relations industrielles, commerciales, financières et personnelles avec l'agresseur et les ressortissants de ce dernier ; les Hautes Parties Contractantes *pourront* également se concerter à cet égard.

« La période pendant laquelle les sanctions économiques de ce genre *pourront* continuer à être appliquées *pourra* être fixée à un moment quelconque par la Cour sur la demande de l'une quelconque des Puissances signataires.

« Dans le cas où il y aurait lieu de recourir à l'emploi de la force, chaque Puissance signataire consultera ses propres intérêts et obligations. »

Le ton du Pacte de la S. D. N. est bien différent. Par son article 16, les membres de la Société n'ont pas simplement la *possibilité* de prendre certaines mesures répressives, ils en assument l'*obligation*. Dans le projet américain toute l'action répressive est laissée à la discrétion des Puissances signataires. Quant aux sanctions militaires, elles n'y semblent indiquées que pour mémoire. On comprend que ce projet n'ait pas été pris en considération par l'Assemblée de la S. D. N. Son incompatibilité avec le Pacte sautait aux yeux. Les obligations qui en résultaient restaient en deçà de celles résultant du Pacte.

C'est le même reproche que l'on doit faire au traité sud-américain pour prévenir la guerre (*pacto antibélico*), œuvre de M. Saavedra Lamas, ministre des Affaires étrangères de la République Argentine et conclu à Rio de Janeiro en 1933. M. Ruiz Guinazu le présentait à l'Assemblée en 1935 (57). Comme le Pacte de la Société des Nations, le Traité contre la guerre aspire à l'universalité. Il est ouvert à tout Etat. Par une disposition de l'article 5, on voulut parer au danger de l'incompatibilité de ce traité avec d'autres conventions et principalement avec le Pacte de la S. D. N. Au nombre de plusieurs réserves que peuvent formuler les signataires, on trouve celle résultant « des traités, conventions, pactes, ou accords pacifiques de quelque caractère qu'ils soient, auxquels il doit être entendu qu'il n'en est en aucun cas dérogé par la présente convention qui les complète comme moyens d'assurer la paix ». Cependant il ne suffit pas de dire qu'un traité ne déroge pas aux accords antérieurs, il faut que ses dispositions ne soient pas incompatibles avec ceux-ci. Or, si les dispositions du traité établissant une procédure obligatoire de conciliation sont compatibles avec le pacte de la S. D. N., son article 3 stipulant les sanctions ne l'est certainement pas.

« En cas d'inexécution, par quelqu'une des parties en conflit, des obligations contenues dans les articles qui précèdent, les Etats contractants s'engagent à employer tous leurs efforts pour le maintien de la paix. A cet effet, ils adopteront en leur qualité de neutres une attitude commune et solidaire ; ils mettront à effet les moyens politiques, juridiques ou économiques autorisés par le droit international ;

(57) A. 1935, P., p. 68. Le conseil a renvoyé le Pacte à la Commission instituée pour la mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de Paris.

ils emploieront l'influence de l'opinion publique, sans recourir en aucun cas à l'intervention soit diplomatique, soit armée ; sauf l'attitude qui pourra leur être imposée, en vertu d'autres traités collectifs dont ces Etats seraient signataires. »

La fin de cet article ne laisse pas moins subsister que ce traité vise bien plus à se substituer au Pacte de la S. D. N. qu'à le compléter. Comment la médiation du Conseil ou de l'Assemblée de la Société pourrait intervenir après l'application de sanctions économiques déclanchées en vertu d'un autre traité ? Irait-on devant un des organes de la S. D. N. en appel de la décision intervenue entre les signataires du traité sud-américain pour prévenir la guerre ? En tout cas, on ne voit pas très bien comment on pourrait concilier les deux procédures.

Les sanctions que le traité argentin stipule sont prises par les signataires *en leur qualité de neutres*. Or, il ne fait plus aucun doute que la neutralité est incompatible entre membres de la S. D. N. Comme le faisait remarquer le général Nemours, délégué de Haïti, « il ne peut y avoir de neutralité devant l'injustice ». Bien entendu le traité argentin ne ressuscite pas l'ancienne conception de la neutralité. Celle-ci n'impliquera pas devant un conflit mettant aux prises des Puissances signataires, une attitude complètement passive des autres. Mais ces Puissances se borneront à prendre, d'un commun accord, des mesures en quelque sorte négatives. A ce sujet elles ont contracté des obligations de ne pas faire, de s'abstenir. Elles n'iront pas au delà des sanctions économiques. En aucun cas elles ne pourront recourir à l'intervention soit diplomatique, soit armée. Là, on retrouve la répugnance bien connue des Etats de l'Amérique latine pour toute intervention quelle qu'elle puisse

être. Voici ce que dit l'exposé des motifs à propos de l'article 3 qui nous occupe en ce moment :

« Cet article a pour objet de créer des sanctions pour les prohibitions stipulées dans les dispositions précédentes, afin de les entourer de garanties qui leur fassent perdre l'aspect de formules abstraites. Mais de telles garanties ne pourront affecter la souveraineté des Etats contractants, conformément aux principes de non-intervention diplomatique ou armée que la République Argentine a pratiqués et défendus constamment dans sa vie de relations avec les autres Etats, et dans les Congrès internationaux auxquels elle a pris part.

« Fidèle à ses traditions, le projet attribue plus d'importance à l'honneur de la signature qu'à quelque sanction coercitive que ce soit. Il concède également une efficacité extraordinaire à l'influence qu'exerce l'opinion publique, sans méconnaître pourtant la possibilité d'employer quelques-unes des sanctions politiques, juridiques ou économiques autorisées par le droit international, en cas d'inexécution des engagements contractés. Enfin, il laisse subsister tous les moyens que les Etats contractants se voient obligés d'adopter en vertu des traités — tels que le Pacte de la Société des Nations ou autre convention collective — auxquels ils participent (58). »

Donc ici nous retrouvons une critique acerbe contre l'intervention diplomatique ou armée que le Pacte de S. D. N. consacre. Ce n'est pas la mention expresse faite à ce Pacte qui change quelque chose à cet état de fait. Il est difficile de dire, comme le faisait M. Cantillo, délégué argentin, devant la 15^e Assemblée, que le traité de non-agression dû

(58) Séances et Travaux. *Académie diplomatique internationale*, juillet-septembre 1933, p. 138.

à M. Saavedra Lamas « développait et complétait le régime juridique existant pour la solution pacifique des conflits internationaux » (59).

Pourtant, le Pacte de Rio traduit bien la conception américaine et plus spécialement latino-américaine du règlement pacifique des conflits. M. Urrutia (Colombie) faisait la déclaration suivante à l'Académie diplomatique internationale : « Cet article (3 du Pacte de Rio) correspond à l'idéologie américaine et à la répugnance des pays du Nouveau Monde aux sanctions coercitives. On a compté et continue de compter beaucoup avec les sanctions morales (60). » Pourtant si utiles que celles-ci puissent être, il faudra toujours prévoir des sanctions coercitives. La morale n'a jamais dispensé le législateur de châtier le crime. L'action punitive a le double avantage d'être une sanction préventive par la menace qu'elle fait planer sur la tête du délinquant éventuel, et une sanction répressive qui châtie l'auteur du délit et corrige, dans la mesure du possible, le tort qu'il a pu faire.

SECTION VIII

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE.

L'article 14 du Pacte de la S. D. N. prévoit la création

(59) A. 1934, P., p. 37.

(60) *Ibid.*, p. 167. Cf. avis de M. Guerrero. *Ibid.*, p. 153 de M. Scelle dans l'*Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1935, p. 902. M. Politis en parlant en particulier des États américains : « Ils font leur part aux idées acquises en désirant eux aussi l'organisation de la paix. Toutefois la prudence les engage à la vouloir assez souple pour s'épargner des illusions qui les pourraient exposer à de très graves risques. Ils restent partisans de la prévention et, dans une certaine mesure, de la répression de la guerre, mais à condition, si la guerre vient néanmoins à éclater, qu'ils n'y soient pas nécessairement impliqués. » *La neutralité et la paix*, 1935, p. 167.

d'une Cour permanente de Justice internationale. Cette promesse de réalisation d'un rêve depuis longtemps caressé par les Etats de l'Amérique latine a certainement été une des raisons déterminantes de l'adhésion de ces Etats à la S. D. N. Peut-être allait-on réussir ce qui n'avait pu être réalisé à la Conférence de la Paix de 1907. Dès l'abord, certaines Républiques latino-américaines firent connaître, par la voix de leurs délégués à la première Assemblée de Genève, l'intérêt qu'elles portaient à l'organisation de la juridiction obligatoire en matière de droit international.

M. Rodriguez (Venezuela) s'exprimait ainsi : « Il nous faut citer l'idéal suprême d'une Cour Internationale capable de rendre la justice et aussi de l'imposer en se plaçant en dehors de toutes les influences, jusqu'à s'élever, comme la voix du droit elle-même, au-dessus des intérêts particuliers des parties en cause, sans avoir égard à la force et aux influences politiques de ces dernières (61). »

M. Pueyrredon (Argentine) insistait sur le même point : « L'organisation de la Cour permanente de Justice internationale est, d'après nous, si essentielle que nous ne saurions imaginer sans elle l'existence de la composition des Nations (62). » Les délégués des Etats latino-américains prirent une part active dans les débats mouvementés que souleva la discussion du projet de statut de la C. P. J. I. élaboré par le Comité consultatif de La Haye. Seul un délégué latino-américain, M. Fernandes (Brésil) fit partie de ce Comité. Devant la 1^{re} Commission de l'Assemblée de 1920, une question de procédure se posa d'abord. L'article 14 du Pacte, par son imprécision, suscita une controverse. Suffi-

(61) A. 1920, P., p. 169.

(62) *Ibid.*, p. 91.

sait-il pour que le statut de la Cour entrât en vigueur, que l'Assemblée l'approuvât à l'unanimité, ou devait-il être soumis, sous la forme d'une convention, à la ratification des membres de la Société ? Cette dernière opinion se fondait sur la lettre de l'article 14 d'après lequel le Conseil était chargé de préparer le projet de la Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société.

Le délégué brésilien, M. Fernandes, fit remarquer que la Cour de Justice, en tant qu'institution de la S. D. N., ne pouvait pas être créée par convention conclue par quelques-uns de ses membres. « Quelle serait la situation des Etats membres qui refuseraient leur signature ou leur ratification ? Auraient-ils le droit de prendre part, au sein de l'Assemblée, à l'élection des juges, tout en refusant la convention statutaire ? Ce serait absurde. Seraient-ils privés de prendre part au vote ? Ce serait contraire au Pacte. Seraient-ils astreints à subvenir aux frais de la Cour ? Ce serait inique (63). »

Mais le danger principal que faisait courir l'adoption de cette procédure résidait ailleurs. M. Fernandes le signala à plusieurs reprises. « Si l'on adopte le système des conventions à ratifier par les Etats, on diminuera l'autorité de l'Assemblée au point de faire du Conseil le seul organe véritable de la Société des Nations (64). » C'est toujours le même souci des Latino-américains de faire de l'Assemblée le rouage principal de la Société. L'Assemblée, organe démocratique, où tous les Membres siègent à égalité de représentation et de voix, et où les résolutions, sauf dans les questions de procédure, doivent être prises à l'unanimité, est qualifiée

(63) Fernandes, *L'Amérique du Sud et la Société des Nations*. Les origines et l'œuvre de la Société des Nations, vol. II, p. 141.

(64) *Ibid.*

pour engager les membres dans le cadre de sa compétence. Ses décisions sont prises en dernier ressort, elles n'ont pas à être approuvées par les différents gouvernements. Ceux-ci doivent se borner à les enregistrer et à agir en conséquence. Ils n'ont pas à intervenir à deux reprises pour rendre la décision effective : au moment du vote à l'Assemblée et au moment de la ratification. La première intervention doit pouvoir suffire. Autrement, ce serait risquer d'opposer la délégation d'un Etat à son gouvernement. Devant la fermeté de l'attitude des délégués qui voulaient que le statut de la Cour fût à tout prix ratifié par les divers gouvernements, M. Fernandes, dans la séance du 9 décembre, proposa une formule de transaction à la Commission. « Il croyait qu'il serait possible de concilier les deux points de vue en introduisant dans le texte du projet une clause, dont l'adoption serait facultative, qui comporterait une juridiction obligatoire de la Cour. Une proposition de ce genre sort, d'après le Conseil, du cadre du Pacte ; il faudrait donc qu'elle soit ratifiée conformément aux termes du Pacte. En donnant à la clause, en raison de laquelle une ratification serait obligatoire, le caractère d'un amendement au Pacte, on éviterait le danger de créer un précédent dangereux pour l'autorité de l'Assemblée (65). »

La proposition était ingénieuse, elle semblait devoir satisfaire tout le monde. Elle requérait à la fois le vote de l'Assemblée et la ratification des Etats. Mais celle-ci ne serait nécessaire qu'en raison du caractère d'amendement et partant exceptionnel de la proposition. L'article 26 du Pacte était adroitement évoqué.

Cependant l'explication juridique de M. Fernandes ne put

(65) A. 1920, C. I, p. 302.

être retenue. Étant donné le caractère facultatif de l'adhésion des Etats à la clause comportant juridiction obligatoire, la 3^e Commission se refusa à y voir un amendement au Pacte. Toutefois, une nouvelle proposition de M. Fernandes fut adoptée : la présentation du projet de statut aux membres de la Société aux fins de ratification serait fondée sur la rédaction toute spéciale de l'article 14 du Pacte ; la résolution finale de l'Assemblée est ainsi conçue : « Le statut de la Cour, vu les termes particuliers dudit article 14, sera soumis, dans le plus bref délai, aux membres de la Société des Nations, pour adoption sous forme de protocole dûment ratifié, constatant qu'ils acceptent ce statut (66). » Le rapport de la Commission à l'Assemblée spécifiait que cette manière de procéder ne devait constituer un précédent pour d'autres résolutions de l'Assemblée.

Nous venons de voir comment M. Fernandes proposa un amendement au projet de statut de la Cour sous la forme d'un article devant être approuvé séparément et portant juridiction obligatoire de la Cour. Il était ainsi libellé :

« Article 33 (facultatif).

« Entre les membres de la Société des Nations, la Cour statue sans convention spéciale, sur les différends d'ordre juridique qui ont pour objet :

- « a) L'interprétation d'un traité ;
- « b) Toute question réglée par le droit international ;
- « c) La réalité de tout fait, qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;
- « d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la violation d'un engagement international ;

(66) A. 1920, P. p., 467.

« e) L'interprétation d'une sentence rendue par la Cour. La compétence de la Cour s'étend également à tous les litiges que les parties nous soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur.

« En cas de contestation sur le point de savoir si un différend rentre dans les catégories ci-dessus visées, la Cour décide. »

Disposition transitoire.

« Article . — En ratifiant la décision de l'Assemblée concernant l'adoption de ce statut, les membres de la S.D.N. sont libres d'adhérer à l'un ou l'autre des deux textes de l'article 43. Ils peuvent adhérer sûrement ou sous condition à celui qui comporte une juridiction obligatoire, la condition pouvant consister dans la réciprocité de la part d'un certain nombre de membres ou de certains membres ou encore d'un nombre de membres où soient compris tels et tels d'entre eux (67). »

Cet amendement fut approuvé et constitue l'article 36 (facultatif) du statut de la C.P.J.I. Ainsi se trouve réalisé un progrès notable dans le sens de la juridiction obligatoire ; et cela grâce à l'effort déployé par les délégués latino-américains.

La question la plus difficile à résoudre, sans heurter les susceptibilités des différents Etats, était celle ayant trait à

(67) A. 1920, C. I., 553.

Le protocole de la C. P. J. I. a été ratifié par les Etats latino-américains suivants : Brésil, Chili, Colombie, Cuba, République Dominicaine, Haïti, Panama, Paraguay, Pérou, Salvador, Uruguay, Venezuela. Quant à la clause facultative de l'article 36, elle a été ratifiée par les Etats suivants : Brésil, Colombie, République Dominicaine, Haïti, Panama, Paraguay, Pérou, Salvador, Uruguay.

l'élection des juges. Elle avait déjà fait échouer le projet de Cour permanente de Justice internationale soumis à la 2^e conférence de La Haye. C'est qu'il fallait concilier l'intérêt des grandes Puissances avec celui des petites Puissances. Appartenant à cette dernière catégorie, les Etats de l'Amérique latine auraient voulu que cette élection se fit suivant une procédure démocratique, qui ne tint pas compte de la prépondérance des grandes Puissances. Ils étaient persuadés que celles-ci auraient leurs ressortissants à la Cour, quel que pût être le mode d'élection adopté. C'est en somme la même question qui se posa pour la désignation des membres du Conseil. Seulement les Etats de l'Amérique latine tenaient beaucoup plus à la Cour de Justice qu'au Conseil exécutif et mirent d'autant plus de zèle à faire accepter leurs vues en matière d'élection des juges. M. Ruy Barbosa fut en 1907 le champion de la thèse latino-américaine ; en 1920 ce devait être son compatriote, M. Fernandes.

Le projet du jurisconsulte brésilien, M. Clovis Bevilacqua, soumis au Comité consultatif, s'exprimait ainsi, en son article 3 : « Les 9 juges titulaires et les 6 premiers suppléants seront élus par l'Assemblée de la Société des Nations parmi les internationalistes et les membres de la Haute magistrature qui, préalablement consultés, seront disposés à accepter ces fonctions-là (68). »

Il n'y avait pas de procédure plus démocratique que celle consistant à faire de l'Assemblée le collège électoral des juges de la C. P. J. I. Aussi n'avait-elle aucune chance d'être agréée par les grandes Puissances. Celles-ci, par la voix de M. Adatci (Japon) et M. Ricci-Busatti (Italie) prétendirent bénéficier d'une représentation directe et permanente dans

(68) C. P. J. I. Documents présentés au Comité de Juristes, 1920, p. 348.

la Cour. M. Fernandes (69), seul représentant latino-américain au sein du Comité consultatif se fit alors l'interprète de toute l'Amérique latine : « Si les grandes Puissances veulent une Cour qui ne juge que leurs différends, elles sont dans la bonne voie. Mais si, au contraire, elles veulent une Cour dont la compétence embrasse un aussi grand nombre d'Etats que ceux dont est constituée la Société des Nations, il leur faudra bien alors accorder leur légitime intérêt avec l'application franche du principe de l'égalité des Etats souverains... Que le Comité n'en doute un seul instant : si, ce qu'il ne croit pas, les suggestions qu'il critique étaient acceptées par le Comité, le Brésil d'accord avec la majorité des Etats intéressés, voterait inmanquablement, le moment venu, contre le projet, faisant ainsi crouler l'édifice que tout le monde désire solide et durable (70). » M. Root et Lord Philimore soumirent au Comité un projet qui devait concilier les intérêts des grands et des petits Etats. Les juges de la Cour seraient élus conjointement par l'Assemblée et le Conseil. La formule était heureuse. M. Fernandes en faisait ressortir les avantages :

« Il est très probable que les grandes Puissances auront de leurs ressortissants parmi les 15 élus. On peut même dire que cela est certain, car l'autorité des sentences de la Cour, en ce qui concerne leur application pratique, en dépendra ; et les autres Etats qu'on sous-estime injustement, ont assez de science politique pour en tenir compte. Mais il n'en reste pas moins que le mécanisme du projet n'écarte d'avance les ressortissants d'aucun Etat, de même qu'il n'assure d'emblée à aucune grande Puissance l'entrée d'un de ses ressortissants

(69) M. Fernandez remplaçait son compatriote, M. Bevilacqua empêché.

(70) *C. P. J. I. Procès-verbaux des séances du Comité consultatif des juristes*, 1920, p. 366.

à la Cour. Pour la première fois, sous cet aspect, le principe de l'égalité juridique de l'Etat souverain se trouvera appliqué dans toute son étendue (71). »

Une fois parvenu en 1^{re} Commission de l'Assemblée, le projet de statut ne trouva aucune opposition de la part des délégués latino-américains. Pour ce qui est de l'élection des juges, seuls quelques amendements de détail furent proposés.

La délégation argentine et colombienne demandèrent qu'à la liste de personnes présentées par les groupes nationaux de la Cour d'Arbitrage et sur laquelle le Conseil et l'Assemblée devait choisir les juges, on substituât une liste de personnes présentées par les gouvernements des Etats membres de la Société des Nations (72). Cette proposition ne fut pas retenue. Il aurait été dangereux de faire intervenir les gouvernements d'une façon aussi directe dans l'élection des juges de la Cour.

M. Urrutia déposa un amendement tendant à la représentation géographique à l'intérieur de la C. P. J. I. Ce n'était pas la première fois qu'une proposition de ce genre était faite par les latino-américains. Nous avons vu comment ils la firent adopter en partie pour les élections du Conseil. L'amendement de M. Urrutia modifiait l'article 3 du projet de la Cour. Il était ainsi conçu :

« La Cour se compose de 15 juges titulaires et de 6 juges suppléants : 8 titulaires et 3 suppléants d'une nationalité européenne, 5 titulaires et 2 suppléants d'une nationalité américaine et 2 titulaires et un suppléant d'une nationalité asiatique ou africaine (73). »

(71) *C. P. J. I.*, p. 376.

(72) A. 1920, C. I., p. 515 et 525.

(73) *Ibid*, p. 525.

L'amendement colombien n'eut aucune suite. M. Urrutia le retira avant même qu'il ne fût discuté par la Commission.

Une question importante, dans laquelle M. Fernandes eut à intervenir, fut posée au Comité consultatif : il s'agissait de la présence au siège d'un juge ressortissant d'un des Etats en litige. Le projet présenté par le jurisconsulte brésilien M. Clovis Bevilacqua portait dans son article 12, qu'un juge « est empêché de juger une cause dans laquelle est une des parties, la nation à laquelle il appartient » (74).

M. Fernandes soutint la proposition de son compatriote : « En effet, disait-il, on se trouverait en face de l'une ou de l'autre de deux éventualités possibles : ou le juge national est un homme capable d'impartialité vis-à-vis de son Etat, ou il ne l'est pas. Dans le deuxième cas, il est indésirable comme juge. Dans le premier, si sa conscience de juge l'obligeait à émettre un vote contraire à l'Etat dont il est ressortissant, on lui créerait une situation vraiment malheureuse. Très probablement il se mettrait en opposition avec l'opinion publique nationale, dont la moralité moyenne ne serait pas à la hauteur de la sienne, et qui, toujours influencée par des passions dans l'application des questions internationales, le condamnerait sans le comprendre (75). » Malgré la force de ces arguments, la solution contraire devait prévaloir. Un Etat a plus de confiance dans une Cour internationale où siège un de ses ressortissants.

Enfin, un des nombreux amendements que la délégation

(74) *C. P. J. I. Documents présentés au Comité de Juristes*, 1920, p. 350.

(75) *C. P. J. I. Procès-verbaux des séances du Comité consultatif de juristes*, 1920, p. 473.

argentine proposa tendait à sanctionner la sentence de la Cour par l'exclusion de la Société des Nations de l'Etat qui ne l'exécuterait pas (76). Cet amendement subit le sort de tous ceux que l'Argentine présenta : il fut rejeté. En une certaine mesure, il faisait double emploi avec la disposition finale de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations.

Toutes ces interventions américaines témoignent du grand intérêt que portaient les Etats latins du Nouveau Monde à la C. P. J. I. Nous avons vu qu'à plusieurs reprises les délégués latino-américains avaient proposé de décharger le Conseil de certaines de ses attributions et de les confier à la Cour Permanente. Si cela prouve la méfiance de ces pays à l'égard du Conseil, cela prouve surtout leur confiance vis-à-vis de la C. P. J. I.

SECTION IX

INCOMPATIBILITÉ DES ENTENTES *inter se* AVEC LE PACTE DE LA S. D. N. — ARTICLE 20.

La question de l'incompatibilité des ententes *inter se* avec le Pacte s'est posée lors de la conclusion du traité du 28 juillet 1926 entre les Etats-Unis et la République de Panama. Ce traité n'enfreignait-il pas les termes de l'article 20 du Pacte? Le paragraphe 1^{er} de cet article dispose : « *Les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes inter se incompatibles avec ses termes, et s'engage solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.* »

Par l'article 11 du traité de 1926, « la République de Pa-

(76) A. 1920, C. I., p. 520.

nama s'engage à coopérer par tous les moyens possibles avec tous les Etats-Unis à la protection et à la défense du canal de Panama. En conséquence, la République de Panama se considérera en état de guerre au cas d'un conflit armé quelconque où les Etats-Unis seront belligérants (77). »

Nous sommes là en présence d'une alliance en bonne et due forme. Mais suffit-il de dire, comme le fit le gouvernement de la République de Panama, dans une note remise à la presse, que le nouveau traité ne faisait que préciser certaines clauses du traité de 1903, sans ajouter d'autres obligations ? « Avant que le Panama ne fit partie de la Société des Nations, disait-il, il existait entre notre pays et les Etats-Unis, le traité du 18 novembre 1903 qui, bien qu'il ne l'exprime pas clairement, nous place — par les circonstances spéciales où se développent nos relations avec cette nation — en situation de ne pas pouvoir rester neutres en cas d'une guerre où les Etats-Unis seraient belligérants (78). » Mais alors le traité de 1903 tombait sous le coup de l'article 20, paragraphe 2 : « *Si avant son entrée dans la Société un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.* » Et au lieu de s'en dégager, la République de Panama les a précisées, sinon étendues. M. Morales, délégué du Panama plaidant la compatibilité du traité avec le Pacte, affirmait que la disposition de l'article 11 n'était « qu'une prévision de défense pure et simple pour le cas — qui, nous l'espérons, ne se présentera pas — d'une guerre dans laquelle les Etats-Unis seraient belligérants et le Canal de Panama l'objet d'une attaque » (79). L'alliance contractée avec-

(77) *Europe Nouvelle*, 1927, p. 156.

(78) *Ibid.*

(79) *A.* 1927, P., p. 102-103.

les Etats-Unis avait un caractère défensif. La déclaration de M. Morales ne fut pas suivie de discussion et l'affaire en resta là. La prudence le conseillait. Juridiquement, la situation, aux dires de M. Ray, est insoutenable (80). Mais elle se justifie par le caractère particulier des rapports de la République de Panama avec les Etats-Unis. D'ailleurs, les Etats d'Europe n'avaient-ils pas fait subir des entailles nombreuses à cette disposition du Pacte ?

SECTION X

AMENDEMENTS AU PACTE. — ARTICLE 26.

La disposition finale du Pacte est d'une importance capitale. Elle prévoit la possibilité d'amender le statut de la S. D. N. Bon nombre d'Etats n'ont adhéré à la Société qu'à la condition de pouvoir apporter des modifications au Pacte. Nous avons vu que les Etats américains, dès les premières Assemblées, ont présenté de nombreux amendements, dont peu d'ailleurs ont été retenus. Cependant, si les auteurs du Pacte avaient eu la sagesse de prévoir la modification éventuelle de leur œuvre, ils n'ont pas su couler cette prévision en une formule précise, non sujette à interprétations. L'article 26 porte en lui l'empreinte de son origine, il devait laisser en suspens une discussion qui avait présidé à son élaboration. Elle fut reprise en 1921 devant la première commission.

L'article 26 prévoyait la ratification de l'amendement *par les membres de la Société dont les représentants composent le Conseil et par la majorité de ceux dont les représentants for-*

(80) Ray., *op. cit.*, p. 582.

ment l'Assemblée. Mais, avant de présenter l'amendement à la ratification des membres, suivant quelle procédure devait-il être voté à l'Assemblée? suffisait-il que la majorité de l'Assemblée se prononcât en sa faveur ou devait-il réunir l'unanimité des voix? M. Fernandes joua un rôle de premier plan dans cette discussion. Il soutint avec vigueur la thèse selon laquelle la majorité suffisait. Il raisonnait ainsi :

« L'article 5 exige l'unanimité pour le vote ; l'article 26 se contente d'une majorité pour la ratification : est-ce possible de concevoir que l'on entourerait ainsi le vote provisoire — celui de l'Assemblée — de plus de garanties que le vote définitif, celui des Etats appelés à ratifier les amendements ? » Et il ajoutait : « Il s'ensuit que la même majorité, que le Pacte exige pour qu'un amendement soit exécutoire, doit prévaloir pour le vote préparatoire (81). »

M. Fernandes fut le seul représentant latino-américain à trancher dans ce sens la question. M. Manini Rios (82), délégué de l'Uruguay, intervint en faveur de la thèse contraire. A son avis l'unanimité exigée par l'article 5 devait l'être aussi pour une question aussi grave que celle d'un amendement fondamental au Pacte. Cependant, c'est certainement la façon de voir de M. Fernandes que devait approuver la majorité des délégués latino-américains présents à la Commission. Elle devait triompher. Une considération importante avait paru décisive. Il était à craindre qu'on ne retirât la procédure des amendements de la compétence de l'Assemblée si la règle de l'unanimité rendait celle-ci impuissante en cette matière. M. Balfour avait fait une suggestion dans ce sens. Il proposait que le vote des amendements in-

(81) A. 1921, C. I., p. 55.

(82) *Ibid*, p. 45.

tervienne sous la forme de vœux, votés par l'Assemblée à la majorité et que le Conseil traduirait en une convention. Mais il y avait là un danger pour l'autorité de l'Assemblée : celle-ci ne pouvait se contenter de simples vœux pouvant être modifiés sans difficulté. M. Fernandes était déjà intervenu avec les mêmes arguments au moment de l'élaboration du statut de la C. P. J. I. Alors il n'avait remporté qu'un succès partiel. Ici, au contraire, son point de vue fut adopté, dans son ensemble, par la Commission d'abord, puis par l'Assemblée.

M. Fernandes soutenait donc les droits de l'Assemblée au détriment de ceux des gouvernements des Etats membres. Cependant il ne fallait pas exagérer dans ce sens. Quand, en 1925, M. Scialoja proposa d'amender un texte du Pacte par le vote d'une simple considération, M. Fernandes montra le danger que l'on courait à suivre une telle procédure : « Les gouvernements jaloux de leurs prérogatives, disait-il, en matière de ratification des amendements, redouteraient de voir, plus tard, l'Assemblée introduire sous la forme d'une simple déclaration, des amendements essentiels au Pacte (83). » Devant ces considérations, la procédure préconisée par M. Scialoja fut abandonnée.

Mais s'il était désirable que les amendements ne fussent pas rendus impossibles par l'adoption d'une procédure trop rigide, il fallait cependant que celle-ci présentât certaines garanties. C'est ce qui détermina M. Urrutia à indiquer ce qu'à son avis il fallait entendre par *la majorité de ceux* (des Etats) *dont les représentants forment l'Assemblée* (84). Pour qu'un amendement entre en vigueur, il est exigé d'eux la

(83) A. 1925, C. I., p. 8.

(84) A. 1921, C. I., p. 64.

ratification. Selon M. Urrutia, il s'agissait de la majorité des Etats qui forment la S. D. N. et non pas seulement ceux qui sont représentés à l'Assemblée. C'est cette interprétation qui devait prévaloir.

Le même délégué intervint un peu plus tard pour critiquer le second paragraphe de l'article 26. De l'avis de M. Urrutia il présentait un grand danger : un Etat pourrait l'invoquer à tout moment pour se retirer sans préavis, contrairement à l'article 1^{er}. et sans avoir accompli ses obligations internationales (85).

Le délégué du Brésil prit la défense de cette disposition du Pacte. Plus que tout autre, il était autorisé à le faire. C'est en effet sur une proposition brésilienne de M. Epitacio Pessoa que ce second paragraphe avait été ajouté à l'article 26. Le délégué du Brésil à la Conférence de la Paix avait fait remarquer que « si le Brésil n'était pas un membre du Conseil exécutif ou n'était pas inclus dans la majorité de l'Assemblée qui ratifie un amendement, il ne pouvait être lié par une disposition qui n'avait pas été ratifiée par le Congrès » (86). Cette considération l'avait emporté et il avait été donné à un membre dissident de se séparer de la Société. M. Fernandes faisait remarquer que, grâce à ce second paragraphe, on pouvait assouplir la procédure prévue par le premier paragraphe. S'il demandait d'admettre le principe majoritaire dans le vote des amendements, c'était parce que dans une matière aussi grave, on ne portait pas atteinte au principe de la souveraineté, étant entendu qu'un membre peut se soustraire à l'application d'un amendement en se retirant de la Société aux termes du paragraphe 2 de

(85) *Ibid*, p. 90.

(86) D. H. Miller. *The drafting of the Covenant*, II, p. 700.

l'article 26. A une autre objection faite à cette disposition, il répondait en ces termes :

« Au point de vue politique, on fait ressortir le risque de la sécession des Etats qui, refusant des amendements, sortiraient de la Société. Sans doute, le risque est inséparable d'une Société telle que la nôtre, et moins nous nous exposerons à ses dangers, plus nous ferons preuve de sagesse. Mais, à cet égard, quelle est donc l'interprétation la plus dangereuse ? Si c'est l'avis adverse qui prévaut, la sécession sera faite non plus par une minorité mais par une majorité, ce sera la disparition de la Société (87). »

Le paragraphe 2 de l'article 26 n'a pas été modifié et les craintes de M. Urrutia ne sont pas justifiées. Jusqu'à présent, aucun membre de la Société n'a invoqué cette disposition pour se retirer de la Société sans avoir à remplir les conditions prévues à l'article 1^{er}.

Nous voici au terme de ce bref commentaire de certaines dispositions du Pacte, qui ont intéressé plus spécialement les délégués des Etats de l'Amérique latine. Nous avons pu remarquer que rarement leurs opinions ont été divergentes. Et quand elles l'ont été, il s'est presque toujours agi de questions secondaires. En général, les délégués des Républiques latines du Nouveau Monde se sont soutenus dans les propositions concrètes tendant à réaliser leurs aspirations communes. M. Urrutia résume bien en quelques lignes quelle a été leur attitude à l'égard du Pacte de la S. D. N.

« Les Etats américains se sont signalés au sein de la Société des Nations, par leur attitude démocratique, ainsi que par leur esprit libéral et essentiellement pacifiste. Ils

(87) A. 1921, C. I., p. 56.

ne se sont pas concertés pour exercer une action collective et développer une politique commune au sein de la Société, quoiqu'un tel accord entre eux eût donné plus de poids à cette action et à cette politique... L'attitude de chaque Etat américain a donc été indépendante, mais analogue en raison de la force même et de la communauté de leurs idéals et de leurs intérêts, lorsqu'il s'est agi de défendre des principes aussi essentiels que celui de l'égalité juridique des Etats ou de travailler à l'extension de l'empire du Droit, à l'abolition de la guerre, et à la recherche de moyens susceptibles de donner aux conflits internationaux une solution pacifique, etc.

« Les Etats américains ont suivi au sein de la Société une politique de caractère spécialement doctrinal et se sont surtout efforcés de faire prévaloir des principes et non des intérêts déterminés (88). »

(88) Urrutia, *Le Continent américain et le droit international*, 1928. p. 147-149.

CHAPITRE II

Œuvre constructive.

Après l'étude théorique du Pacte, il nous faut aborder maintenant l'œuvre constructive de la S. D. N. d'un point de vue latino-américain. Nous ne nous occuperons que des activités les plus importantes de la Société, en les groupant sous des rubriques dont la dénomination est consacrée en la matière. Nous envisagerons cette œuvre à la fois sous deux aspects différents. Nous verrons l'action des délégués des Etats de l'Amérique latine dans les différents travaux entrepris par la S. D. N., et celle-ci dans son activité proprement latino-américaine.

SECTION I

ŒUVRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE.

Les Républiques de l'Amérique latine, par le développement économique qu'elles atteignirent au lendemain de la guerre et dans les années qui suivirent, devaient être amenées à s'intéresser tout particulièrement aux problèmes économiques et financiers débattus dans les conférences réunies sous les auspices de la S. D. N.

A la conférence de Bruxelles de 1920, cinq Etats latino-américains seulement furent représentés : l'Argentine le

Brésil, le Guatemala, le Pérou et l'Uruguay. Les délégués de ces Etats y jouèrent un rôle passif. Seules deux interventions sont à relever. Le délégué du Brésil, M. Barboza Carneiro, expert en matière économique et financière, fit une proposition tendant à la création d'un Institut financier permanent placé sous l'égide de la S. D. N. (89). L'importance croissante des rapports économiques entre les peuples et des conflits qui peuvent surgir à cette occasion, justifiaient pleinement la suggestion du délégué brésilien. D'autre part, le représentant de la République Argentine, M. Blancas, fit un exposé très complet de la situation de son pays — et par extension de tous ceux de l'Amérique latine — dans l'économie troublée de l'après-guerre (90). Les exportations de ces pays se trouvaient entravées par la dépréciation des monnaies des Etats importateurs. Il fit l'apologie de la stabilité de la monnaie.

Seuls trois Etats latino-américains, le Brésil, le Chili et l'Uruguay, envoyèrent des délégués à la Conférence internationale sur les formalités douanières réunie à Genève en octobre 1923. MM. Buero (Uruguay) et Barboza Carneiro (Brésil) prenant la défense des intérêts économiques des Républiques de l'Amérique latine critiquèrent avec force le système des tarifs préférentiels (91). Ils craignaient que l'Empire Britannique n'eût recours à ce procédé pour augmenter le volume des échanges interimpériaux. Les explications de Sir Slewellyn Smith dissipèrent les craintes des délégués sud-américains.

(89) *Comptes rendus de la Conférence de Bruxelles*, vol. II, 1920, p. 124.

(90) *Ibid*, p. 130-135.

(91) *Comptes rendus de la Conférence sur les formalités douanières*, vol. I, 1923, p. 76.

En 1927, se réunit à Genève une conférence économique internationale. Huit pays latino-américains y prirent part : le Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, le Guatemala, Panama, l'Uruguay et le Venezuela. Le Mexique envoya un observateur. Le délégué du Brésil, M. Paranaguà se vit obligé de reprendre la question des tarifs préférentiels (92). On parlait d'en établir entre les nations européennes, ce qui constituait un danger très grave pour l'économie américaine. MM. Barboza Carneiro (Brésil) (93) et Narvaez (Colombie) (94) mirent en relief le caractère complémentaire de l'économie sud-américaine et de l'économie européenne, l'Amérique du Sud exportant des matières premières et des produits agricoles, l'Europe des produits manufacturés. Ils firent ressortir l'importance du problème de l'émigration des hommes et des capitaux, qui fait de l'Amérique latine la tributaire de l'Europe.

M. Briebe (Chili) proposa l'institution d'un organisme international de crédit : « Celui-ci centraliserait tous les capitaux pour les placer sans l'intervention des spéculateurs et autres intermédiaires des pays qui pourraient coopérer, grâce à ces capitaux, à l'augmentation de la production et par conséquent, faire baisser le coût de la vie (95). »

Divers Etats de l'Amérique latine se firent représenter à la conférence internationale pour l'unification du droit en matière de lettres de change, billets à ordre et chèques. A la session de juin 1930, il y avait des délégués du Brésil, de la Colombie, de l'Equateur, du Pérou et du Venezuela.

(92) *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, vol. I, 1927, p. 108.

(93) *Ibid.*, p. 102.

(94) *Ibid.*, p. 153.

(95) *Ibid.*, p. 98 et 156.

A la session de février et mars 1931, seul l'Equateur, le Mexique, le Pérou et le Venezuela avait envoyé des représentants.

Toutes les Républiques latines du nouveau continent assistèrent à la conférence économique et monétaire qui se tint à Londres en 1933. Malheureusement la Conférence se termina sans avoir pu faire œuvre utile.

Les délégués latino-américains se sont toujours efforcés, nous l'avons déjà vu, d'élargir la représentation des Etats de l'Amérique latine dans les comités de la S. D. N. En 1927, M. Urrutia (Colombie) soutenu par le Président, M. Villegas (Chili), faisait au Conseil la remarque suivante : « Si vraiment la Société des Nations s'intéresse à la participation effective des pays de l'Amérique latine, — surtout dans le domaine économique où ils sont le plus intéressés à travailler avec la Société des Nations, — le moyen pratique est d'appeler certains membres des pays américains dans une proportion plus considérable que jusqu'ici à faire partie des organismes de la Société des Nations. Il trouvait très peu élevé la proportion des représentants des pays de l'Amérique latine au sein du Comité économique (96). » En effet, seul le Brésil y était représenté et ce par M. Barboza Carneiro.

Le vœu de M. Urrutia fut bien accueilli. Il était très légitime. Aussi prit-on en considération la proposition de M. Villegas, faite devant le Conseil en 1928, tendant à la désignation de trois membres correspondants du Comité économique pour l'Amérique latine (97). En 1933, lors du

(96) *J. O.*, 1927, p. 1466.

(97) *J. O.*, 1928, p. 133.

renouvellement du Comité, M. Carlos Brebbia (Argentine) fut élu membre extraordinaire et MM. Barboza Carneiro (Brésil), Martinez-Mendoza (Venezuela) et M. Raúl Simon (Chili) furent nommés membres correspondants.

L'intérêt que les Etats de l'Amérique latine portent aux problèmes économiques a beau être grand, ces pays ne sont pas encore en mesure de participer d'une façon active à la solution de ces problèmes. Nous avons vu la timidité de la participation des Républiques latino-américaines dans les conférences internationales, économiques et financières, réunies sous les auspices de la S. D. N. Quant aux conventions qui y ont été conclues, si certains de ces Etats les ont signées, ou y ont adhéré après coup, rarement ils se sont préoccupés de la ratification. L'entrée en vigueur effective de ces conventions est exceptionnellement obtenue. Y a-t-il là simplement une négligence de la part des pouvoirs publics ? Il ne semble pas. Si depuis le début du siècle dernier ces Etats ont acquis leur indépendance politique, ils sont encore loin d'avoir obtenu leur indépendance économique. Les branches les plus importantes de l'économie de ces pays sont entre les mains des étrangers. Les compagnies anglaises et américaines détiennent la plus grande force économique en Amérique latine. On comprend que les Républiques latines du Nouveau Monde n'aient pas voulu aliéner, par des conventions, leur liberté d'action dans le domaine très limité qu'elles ont sous leur contrôle. Cependant il est certain qu'elles n'auraient pas compromis cette liberté en mettant en vigueur certaines des conventions que leurs délégués avaient soutenues lors de la conclusion.

Deux Etats ont demandé un expert à la Société des Nations pour réorganiser le système fiscal : le Guatemala, en 1933, et le Venezuela, tout récemment. La demande du gou-

vernement du Guatemala avait déjà été l'objet d'un rapport au Conseil (98), où le représentant de l'Etat intéressé n'avait d'ailleurs pas assisté, et l'expert allait être incessamment nommé, quand le gouvernement du Guatemala fit savoir que sa requête devait être considérée comme non avenue. Il avait cru devoir renoncer à recourir aux services de la S. D. N. à la suite de certains articles de la presse des Etats-Unis où l'on relevait son geste comme une atteinte à la doctrine de Monroe. C'est donc par excès de timidité à l'égard des Etats-Unis que certains pays de l'Amérique latine s'abstiennent de bénéficier de l'assistance de la S. D. N. Il faudrait savoir si les Etats-Unis leur en sont reconnaissants. C'est peu probable.

SECTION II

ŒUVRE SOCIALE ET HUMANITAIRE.

L'œuvre sociale et humanitaire entreprise par la S. D. N. peut être classée en trois branches principales : d'abord tout ce qui a trait à l'organisation internationale du travail ; puis tout ce qui touche la matière de l'hygiène ; enfin, la question importante des réfugiés.

O. I. T. — L'Organisation internationale du Travail, bien que ayant une existence autonome, est placée sous l'égide de la S. D. N. Elle possède avec celle-ci des liens très étroits. La question des rapports de l'O. I. T. avec la S. D. N. s'est posée d'une façon inattendue à la suite d'une plainte d'un Etat latino-américain. Par une lettre du 26 juin 1920 (99),

(98) *J. O.*, 1933, p. 1616 et 1688, pour le Venezuela v. *Résumé Mensuel* 1936, p. 61. C'est M. Pierre Denis qui fut nommé expert. Il est déjà au Venezuela.

(99) *A.* 1922, C. I., p. 102.

le ministre des Affaires étrangères du Salvador adressée au B. I. T., fit savoir que son gouvernement, bien qu'il eût accédé au Pacte de la Société des Nations, qui forme partie intégrante du traité de Versailles, ne se considérait pas lié par ce traité, mais seulement par les dispositions renfermées dans le Pacte et que, par conséquent, il ne s'estimait pas tenu, comme il y avait été invité par le Bureau du Travail, à remplir les obligations imposées par l'article 412 du Traité. L'affaire cependant semblait devoir en rester là. Le Salvador s'était fait représenter aux deux premières conférences du Travail. Mais le 10 mai 1921, le ministre des Affaires étrangères du Salvador, dans une lettre au Secrétaire général de la S. D. N., fit des objections à l'imputation des dépenses de l'O. I. T., au budget de la Société (100). Sous les apparences d'une affaire purement financière, se dissimulait la grave question juridique de la connexion du Pacte de la S. D. N. avec le traité de Versailles, dont le titre XIII forme la Charte de l'O. I. T. Le Salvador prétendait en tant qu'Etat non signataire du traité de Versailles, n'avoir pas à assumer les obligations découlant de l'article 399 de ce traité.

L'affaire en vint devant la première commission qui, à cet effet, nomma une sous-commission (101). Le rapport que celle-ci mit sur pied ne fut que sommairement discuté à la première commission. Tout en considérant que la plupart des pays non signataires du traité de Versailles avaient approuvé tacitement les statuts de l'O. I. T., les délégués latino-américains soutinrent la thèse du Salvador. L'affaire pouvait prendre une ampleur démesurée. Sur une proposition de M. Urrutia, elle fut transmise au Conseil. Celui-ci

(100) A. 1922, C. I., p. 103.

(101) *Ibid.*, p. 37 et 53.

pourtant, dans sa séance du 11 mai 1922, considérant que la question était d'ordre financier, la renvoya devant l'Assemblée. A son tour, l'Assemblée chargea le Conseil de donner à l'affaire la suite qu'il jugeait convenable (102). Et au Conseil sur un rapport de M. Tang Tsai-Fou (Chine) (103) il fut décidé de transmettre au gouvernement du Salvador, les procès-verbaux des discussions que sa réclamation avait soulevées, et de le prier de faire des observations que ces discussions pouvait lui suggérer. L'affaire ne devait pas être définitivement réglée : le gouvernement du Salvador ne devait pas répondre. Les renvois successifs dont fut l'objet la réclamation du Salvador prouvent amplement que les problèmes qu'elle suscitait étaient délicats à résoudre. Si l'on s'attachait au principe strict du droit, le bien-fondé de la plainte était incontestable : on ne pouvait être tenu d'exécuter des obligations que l'on n'avait pas acceptées (104) ; mais de l'erreur qui fut commise en séparant le statut de l'O. I. T. du Pacte de la S. D. N., il ne fallait pas conclure à l'inexistence de lien entre ces deux institutions. D'ailleurs, la question ne devait plus se poser dans la pratique. Non seulement les membres de la S. D. N. ne se sont pas opposés à devenir *ipso facto* membres de l'O. I. T., mais le Brésil, par exemple, qui s'était retiré de la Société, a continué à colla-

(102) A. 1922, P., p. 332.

(103) J. O., 1923, p. 244.

(104) M. Planas-Suarez s'attache particulièrement à la question de forme. A son avis, « tant qu'on ne remplira pas les formalités indispensables imposées catégoriquement par les lois nationales aussi bien que par les préceptes en vigueur du droit des gens reconnus par toutes les nations civilisées, en matière de traités Internationaux, tous les actes et conventions générales élaborés par l'Organisation internationale du Travail, souffrent d'un vice originel pour ce qui est des Etats neutres, sont irréguliers, et, par conséquent, nuls. » *La Política europea y la Sociedad de las Naciones*, 1935, p. 444.

borer avec l'organisation et les Etats-Unis y ont dernièrement adhéré sans avoir jamais voulu faire partie de la S. D. N. L'intérêt que les Etats ayant atteint une certaine importance économique ont à faire partie de l'O. I. T. est donc indubitable, et la question juridique du défaut d'approbation de la partie XIII du traité de Versailles, par ses membres non signataires de ce traité, ne se pose même plus. Si pourtant le problème de la dissociation du Pacte de la Société des Nations d'avec les traités de paix revient sur le tapis, un remaniement du Pacte s'imposera et l'on pourra englober à cette occasion, dans un même instrument, tous les textes se rapportant à la S. D. N. et à ses organisations annexes.

Tous les Etats de l'Amérique latine, à l'exception du Costa-Rica, font partie de l'O. I. T. Au début, leur assiduité a pu laisser à désirer. Ils ont eu beau protester à la conférence de Washington contre leur exclusion à peu près complète du Conseil d'Administration, ils ne se sont pas pressés de ratifier l'amendement qui portait le nombre des membres de ce Conseil de 24 à 32 et qui avait été voté pour leur permettre une plus large représentation (105). A la seconde conférence réunie à Gênes, seuls quatre Etats de l'Amérique latine envoyèrent des délégations. Le tableau ci-après donne une idée d'ensemble de l'assiduité de ces Etats à l'égard de l'O. I. T.

Nous voyons que le nombre de participants a été en augmentant et que les délégations complètes se sont faites plus nombreuses. Si elles ne l'ont pas été davantage, c'est à cause des difficultés qu'éprouvent ces pays à envoyer des délégués

(105) En 1935, 3 délégués latino-américains, tous gouvernemetaux, font partie du Conseil d'administration : M. Ruis-Guiñazú (Argentine), M. Mendes Gonçalves (Brésil) et M. Tello (Mexique).

Délégations latino-américaines aux Conférences Internationales du Travail.

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Argentine.....	211	111	---	---	2--	211	211	211	211	211	---	---	211	211	211	211	---
Bolivie.....	1--	---	1--	---	---	---	1--	---	1--	1--	---	---	---	1--	1--	2--	---
Bésil.....	2-1	---	2--	2--	211	21-	21-	211	211	2--	211	211	211	211	211	211	211
Chili.....	2--	1--	1--	2--	2--	2--	211	211	211	2--	211	211	211	2--	1--	2--	2--
Colombie.....	1--	---	1--	1--	1--	---	---	---	---	---	---	2--	1--	1--	2--	1--	1--
Costa-Rica.....	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Cuba.....	21-	---	2--	2--	2--	211	211	211	211	211	211	211	---	211	211	211	211
Rép. Domin.....	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	1--	1--	1--	---	---	---
Equateur.....	2--	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Guatemala.....	211	---	1--	1--	---	1--	---	---	1--	1--	---	1--	1--	1--	1--	1--	1--
Haïti.....	1--	---	---	---	---	---	1--	---	---	---	1--	1--	2--	---	---	---	---
Honduras.....	---	---	---	---	---	---	1--	---	---	---	2--	1--	---	---	---	---	---
Mexique.....	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Nicaragua.....	1--	---	---	---	---	---	1--	---	---	1--	1--	1--	1--	1--	1--	1--	1--
Panama.....	211	---	---	---	---	1--	---	---	---	1--	1--	1--	1--	---	---	---	---
Paraguay.....	2--	---	---	1--	1--	---	1--	---	---	---	1--	1--	1--	---	---	---	---
Pérou.....	211	---	---	---	---	---	1--	1--	---	1--	1--	1--	1--	1--	---	2--	2--
Salvador.....	1--	---	---	---	---	---	---	1--	1--	1--	1--	---	---	---	---	---	---
Uruguay.....	2--	1--	2--	2--	2--	1--	1--	2--	211	211	211	211	2--	2--	211	1--	---
Venezuela.....	2--	1--	1--	2--	2--	---	1--	1--	2--	211	211	211	2--	2--	2--	2-1	2-1

Le premier chiffre représente le nombre des délégués gouvernementaux, le second le délégué patronal, le troisième le délégué ouvrier.

patronaux et ouvriers. Le plus souvent, ils se contentent d'une représentation gouvernementale, ce qui fausse certainement l'esprit de l'institution. M. Zumeta, dans la session de 1925, exposa la situation de son pays à cet égard. Il disait :

« Il n'existe pas d'association patronale. En dehors des associations de mutualité, assez nombreuses, celles qu'on pourrait dénommer ouvrières sont certains groupements, de création récente, sous forme de fédérations locales d'ouvriers artisans et petits industriels.

« ... Si la délégation vénézuélienne ne compte pas encore de délégués non gouvernementaux, conformément aux faits énumérés, la désignation de représentants des groupes et des intérêts inexistant dans un pays serait en vérité contraire à l'esprit de la partie XIII du traité de Versailles. La désignation de délégués non gouvernementaux, dans ces conditions, donnerait une délégation numériquement complète, mais moralement et socialement incomplète. Les représentants vous apporteraient leurs vues personnelles ou celle de leur groupement local ou de leurs mandants immédiats, mais non les vœux ou les opinions des patrons et des ouvriers de leurs pays. Et il ne faut pas oublier que c'est la légitimité du mandat et non le nombre des mandataires, qui fait qu'une délégation est ou non complète ; c'est cela qui intéresse les groupes délibérant dans cette Assemblée et l'œuvre de la conférence internationale du Travail (106). »

Les pays qui s'abstiennent de collaborer activement avec l'O. I. T. sont, pour la plupart, des pays d'Amérique centrale : le Honduras, la République Dominicaine, le Salva-

(106) *Conférence internationale du Travail*, 7^e session, 1925. p. 174-175.

dor. Cependant, à mesure que ces Etats s'outillent économiquement, leur intérêt s'éveille. Ils ont déjà ratifié de nombreuses conventions conclues à l'O. I. T. Et c'est là la meilleure manière de collaborer avec cette organisation. En janvier 1936, les trente et une conventions en vigueur avaient été l'objet de 165 ratifications de la part des Etats latino-américains, ce qui fait une moyenne de 5,3 ratifications par convention et 8,2 par Etat. C'est déjà un début encourageant, pourvu que les gouvernements ne se bornent pas à ratifier les conventions et qu'ils se préoccupent de leur mise en application effective. Cependant, des Etats de l'Amérique latine encore trop nombreux, figurent sous la rubrique : « Etats qui n'ont communiqué officiellement aucune information ». Certains d'entre eux ne se soucient pas de présenter les conventions à l'autorité compétente. Cette attitude d'indifférence est la plus blâmable de toutes.

L'O. I. T. a tout fait pour s'attirer la sympathie des Etats de l'Amérique latine. En 1925, invité par le délégué du Chili à la conférence de 1924, le Directeur visita de nombreux pays latino-américains ; ce voyage ne tarda pas à porter ses fruits : 13 délégations latino-américaines prirent part à la conférence de 1925, alors qu'elles n'avaient été que 7 à assister à la précédente. En 1928, M. Saavedra Lamas (Argentine) présida la conférence.

A la conférence panaméricaine réunie à Montevideo en décembre 1932, il fut question de la création d'une organisation américaine ayant pour objet l'étude des constitutions sociales dans l'Amérique latine et éventuellement la préparation des conventions relatives au travail. Dans son rapport de 1934, le Directeur relevait l'intérêt du débat qui s'engagea à cette occasion. Il « présente, disait-il, une certaine importance, en ce sens qu'il montre l'utilité qu'il y a à exa-

miner si quelques problèmes sociaux ne pourraient pas être traités plus efficacement sur le plan régional que sur le plan universel. Bien que l'organisation internationale du travail soit d'un caractère essentiellement universel, il n'est rien dans sa constitution qui l'empêche de s'occuper de questions particulières sur une base régionale ... Il se pourrait fort bien qu'il existât des questions d'un caractère spécifiquement latino-américain que l'on pourrait examiner avec plus de profit dans une assemblée régionale qu'au sein de la Conférence générale. Il est clair, en tout cas, que certains problèmes sociaux de l'Amérique éveillent un souci croissant et que l'organisation sera appelée à leur consacrer une attention de plus en plus grande (107). »

En 1934, plusieurs fonctionnaires du B. I. T. se rendirent en Amérique latine ; ils avaient pu fournir aux milieux compétents certaines suggestions de nature à faciliter la solution des difficultés auxquelles le fonctionnement des assurances sociales, en particulier, s'est heurté depuis le début de la crise, au Brésil, en Uruguay, en Argentine et au Chili. Le Directeur lui-même avait visité le Mexique et « avait été très favorablement impressionné par le caractère avancé de la législation sociale qui y a été mise en vigueur depuis peu (108) ». De ces contacts, il pouvait tirer plusieurs enseignements. « D'une part, il est évident que l'on a sous-estimé l'étendue de la législation ouvrière dans les Etats de l'Amérique latine et l'on peut, sans hésitation, interpréter le nombre élevé des ratifications qui ont été reçues récemment de ces pays comme une indication exacte des progrès sociaux qui sont en voie de réalisation.

(107) *Rapport du Directeur* 1934, p. 79.

(108) *Rapport du directeur* 1935, p. 77.

D'autre part, l'établissement de contacts directs, notamment avec les services techniques des pays d'outre-mer s'avère indispensable, si l'on veut que le Bureau soit outillé d'une manière qui lui permette de s'acquitter de ses obligations vis-à-vis des Etats en question et de l'organisation en général (109). »

L'idée, exprimée par les latino-américains et reprise par le Directeur, d'introduire dans l'O. I. T., un élément de régionalisme, a trouvé sa première expression dans la Conférence du Travail des Etats d'Amérique qui s'est tenue à Santiago du Chili, du 2 au 4 janvier 1936 (110). Le Directeur, personnellement, suivit les travaux de la Conférence. Dix-huit Etats américains y furent représentés. Il fut émis différents vœux tendant à une meilleure liaison de l'O. I. T. avec l'Amérique. Une place plus importante devait être faite aux questions purement américaines dans les études entreprises par l'organisation ; des conférences analogues à celle de Santiago devaient être convoquées à l'avenir, et, dans les bureaux de l'O. I. T., l'Amérique devait être représentée plus largement. Les délégués de certains Etats donnèrent l'assurance que leur gouvernement envisageait la ratification prochaine de nombreuses conventions du travail.

Le gouvernement du Venezuela vient de solliciter de la S. D. N. l'envoi d'un expert en matière sociale pour étudier les conditions du travail existant dans ce pays et l'orientation éventuelle que la législation ouvrière devrait y prendre.

(109) *Rapport du Directeur*, 1935, p. 77.

(110) La conférence du Travail des Etats de l'Amérique membres de l'Organisation internationale du Travail (Santiago, 1936) *Revue internationale du Travail*, avril 1936, p. 512. Voir dans la même revue (nov. 1935, p. 674) l'application de la législation sociale en Amérique latine. En 1928-1929, le B. I. T. a publié deux volumes sur cette question : *Législation social en América latin*.

Ainsi, l'O. I. T. prend de plus en plus pied dans les Etats de l'Amérique latine. Ces pays arrivés, pour la plupart, au stade où les problèmes sociaux se posent avec insistance, seront appelés à profiter de plus en plus des travaux de l'Organisation internationale du Travail, et par l'intermédiaire de celle-ci la collectivité pourra s'enrichir des expériences particulières des pays latins du Nouveau Monde.

Hygiène. — Les Etats de l'Amérique latine s'aperçurent de bonne heure de l'aide que pouvait leur fournir la S. D. N. en matière d'hygiène ; les problèmes sanitaires qui se posaient dans ces pays étaient aussi nombreux que graves : mortalité infantile, fièvre paludéenne et autres maladies tropicales, alimentation populaire... Le premier pas important fait dans la collaboration de la S. D. N. avec l'Amérique latine en matière d'hygiène publique fut réalisé par la Conférence de Montevideo. Cette Conférence se réunit au mois de juin 1927 ; elle comprenait des experts internationaux, dont M. Madsen, président du Comité d'Hygiène, et des médecins latino-américains qui y avaient été invités. Son objet était l'étude des causes médico-légales de la mortalité infantile dans les pays de l'Amérique latine et, notamment, de ceux de l'Amérique australe. A l'Assemblée de la S. D. N., M. Mackenna (Chili), membre du Comité d'Hygiène, fit un rapport sur les travaux de la Conférence et souligna son importance dans les annales de la collaboration de la Société avec les pays du Nouveau Monde (111). Il fit ressortir l'intérêt qu'il y aurait à rendre cette collaboration permanente en matière sanitaire par la création, dans une capitale sud-américaine, d'un centre international d'hygiène de la première enfance, où il pourrait se former un person-

(111) A. 1927, P., p. 424.

nel susceptible de lutter de façon efficace en faveur de la protection de l'enfant latino-américain. Enfin il rapportait la suggestion de certaines personnalités brésiliennes d'établir à Rio de Janeiro, sous les auspices de la Société des Nations, un centre de recherches international sur la lèpre.

L'Assemblée, dans sa séance du 15 septembre 1917, accepta la résolution suivante :

L'Assemblée,

1^o Ayant pris connaissance du rapport du Président du Comité d'Hygiène sur les possibilités de collaboration technique avec les autorités sanitaires et médicales des Etats de l'Amérique latine, ainsi que du rapport sur les travaux de la Conférence d'experts en matière de protection de la première enfance qui a eu lieu à Montevideo ;

2^o Constate avec satisfaction que l'action de l'organisation d'hygiène de la Société des Nations s'est étendue à plusieurs pays de l'Amérique latine et que la mission du Comité d'Hygiène aura pour conséquence une collaboration fructueuse ;

3^o Se félicite des suggestions pratiques de collaboration continue faites par les administrations et par les experts de l'Argentine, du Brésil et de l'Uruguay ;

4^o Considère que la réalisation de ces projets aurait pour effet la création de liens tangibles entre l'œuvre d'hygiène de la Société des Nations et l'activité des administrations sanitaires nationales de ces pays, et constituerait une bonne méthode de développement de l'œuvre des organisations techniques de la S. D. N. en Amérique latine ;

5^o Prie le Conseil, après avoir obtenu l'avis du Comité d'Hygiène sur ces divers projets de collaboration avec les pays de l'Amérique latine, d'en étudier la réalisation (112).

En 1931, le gouvernement brésilien accepta l'offre de créer un centre d'études sur la lèpre à Rio de Janeiro placé

sous les auspices de la Société des Nations (113). Le Brésil qui avait cessé de faire partie de la Société continuait néanmoins à collaborer avec elle.

En 1930, sur la requête du Président de la Bolivie, une mission fut envoyée par le Comité d'Hygiène de la S. D. N. en vue de réorganiser le service sanitaire de cette République (114).

Le gouvernement du Chili, à son tour, sollicitait de la S. D. N. la collaboration du Comité d'Hygiène pour trouver une solution au problème de l'alimentation populaire (115).

Une question importante que les délégués latino-américains et surtout les délégués vénézuéliens ont toujours pris à cœur, c'est la réglementation restrictive du commerce des stupéfiants. C'est pourtant une question qui touche très peu l'Amérique latine et la preuve en est dans le manque d'empressement des gouvernements des Républiques latino-américaines à donner des renseignements sur le commerce illicite des drogues nuisibles à la Commission consultative de l'opium (116). Ce problème toutefois méritait toute l'attention des délégués de ces Républiques. C'est sur la proposition de M. Parra-Perez (Venezuela) qu'une conférence pour la fabrication des drogues nuisibles se réunit à Genève en 1931 (117).

Réfugiés. — Le problème des réfugiés est un des plus intéressants dont la Société des Nations ait eu à s'occuper. Là encore, la collaboration des délégués latino-américains a été précieuse. A plusieurs reprises ils ont été les rappor-

(113) *J. O.*, 1931, p. 2085.

(114) *J. O.*, 1929, p. 1587.

(115) *J. O.*, 1932, p. 1169 et 1286.

(116) *J. O.*, 1927, p. 1594.

(117) *A.* 1930, C. V., p. 76.

teurs au Conseil de cette question ; en particulier M. de Mello-Franco (Brésil), M. Urrutia (Colombie) et M. Zumeta (Venezuela).

D'autre part, le gouvernement du Paraguay, en 1931, accueillit sur son territoire des réfugiés russes d'origine allemande (118). Cet exemple, malheureusement, ne fut pas suivi par d'autres gouvernements des Républiques latines d'Amérique, terres d'immigration par excellence. Il faut voir la raison dans la crise économique qui commença à sévir dans ces pays à partir de 1930.

Il faut encore citer parmi les interventions latino-américaines dans les questions d'ordre humanitaire et social, celles concernant l'esclavage et émanant du délégué de Haïti : M. Bonamy.

SECTION III

COOPÉRATION INTELLECTUELLE.

Les Etats de l'Amérique latine se sont intéressés tout particulièrement aux travaux de la S. D. N. entrepris en matière de coopération intellectuelle. La Commission permanente instituée à cet effet comprit dès le début un membre brésilien ; mais, comme le faisait remarquer M. Parra-Perez (Venezuela) devant la cinquième commission de la quatrième Assemblée, « il y a, en Amérique latine, deux grandes cultures qui se développent parallèlement, mais non point de façon identique. Il semblait souhaitable que le concours considérable des nations de langue espagnole puisse être apporté directement à la Commission (119) ». Les autres

(118) *J. O.*, 1932, p. 1338 et 1544.

(119) *A.* 1923, C. V., p. 23.

délégués latino-américains soutinrent M. Parra-Perez dans sa réclamation d'une représentation directe de l'Amérique espagnole dans la Commission de coopération intellectuelle. Cet effort ne tarda pas à être couronné de succès : M. Lugones (Argentine) fut nommé à la Commission.

En 1931, M. Briand rendait hommage à la collaboration latino-américaine en cette matière, au moment du renouvellement des membres de la Commission : « Mes collègues ont remarqué, disait-il, que dans la liste des membres sortants figurent les noms de deux Américains du Sud. Leur présence était pleinement justifiée par l'intérêt tout spécial que portent aux travaux de la Commission de coopération intellectuelle, les Républiques de l'Amérique du Sud, intérêt qu'elles ont, à plusieurs reprises, manifesté et souligné devant l'Assemblée (120) ».

En 1935, en sixième commission, les délégués latino-américains enregistrèrent avec satisfaction les progrès de la collaboration intellectuelle entre la S. D. N. et l'Amérique latine. La collection ibéro-américaine de publications littéraires s'était enrichie de plusieurs ouvrages intéressants : *Historiens chiliens, le Diamant du Brésil, Facundo, Bolivar, América*. M. Ruiz-Guiñazú (Argentine) suggérait la mise sur pied d'une œuvre sur les civilisations primitives de l'Amérique latine (121). M. Rivas-Vicuña (Chili), tout en soulignant le caractère *sui generis* et non nettement latin de la culture des Républiques ibéro-américaines, formulait les deux vœux suivants :

1° Augmenter d'un ou de deux membres la représentation de l'Amérique latine à la Commission ;

(120) *J. O.*, 1931, p. 204-205.

(121) *A.* 1935, C. VI., p. 36.

2^o Autoriser la Commission à inviter à ses séances, avec le délai nécessaire, quelques intellectuels américains qui se trouvent en Europe ou qui peuvent s'y rendre. Les membres américains de la Commission pourraient donner les informations sur les personnes parmi lesquelles on pourrait faire le choix de caractère transitoire (122).

Il faut espérer qu'on donnera bientôt suite à ces suggestions, somme toute très fondées, et qu'ainsi les rapports de l'Amérique latine avec la S. D. N. seront rendus plus étroits sur ce point important.

SECTION IV

RÉDUCTION DES ARMEMENTS.

La réduction des armements est une des tâches essentielles que le Pacte, dans un article 8, impose à la Société des Nations, comme un des moyens les plus efficaces d'éviter la guerre. Chaque fois qu'il a été question d'accomplir ce devoir primordial de la Société, les Latino-américains ont saisi l'occasion de mettre en relief la différence de situation existant sur ce point entre l'Amérique latine et l'Europe. M. Edwards (Chili), en 1923, devant la troisième commission, se livrait, avec des chiffres à l'appui, à une comparaison entre ces deux parties du monde : « Les vingt Républiques de l'Amérique latine, disait-il, dépensent toutes ensemble, à peu près ce que dépensent quatre pays neutres et peu armés (123). » Et il concluait que l'Amérique latine avait réalisé pratiquement le désarmement. Tel était

(122) A. 1935, C. VI, p. 37.

(123) A. 1923, C. III, p. 13.

aussi l'avis des délégués brésiliens qui, l'année d'après, et devant la même Commission, arrivaient aux mêmes conclusions que les délégués chiliens, et tiraient les conséquences extrêmes de cet état de fait : « Il en ressort, faisait remarquer M. Branco-Clark, que l'Amérique latine devrait entrer dans le groupe de pays qui ne peuvent apporter aucune assistance militaire et dont le concours serait limité à une assistance économique, tout en ayant, d'ailleurs, le droit de s'attendre à une aide militaire et navale de la part de leurs grands co-associés (124) », M. de Mello-Franco reprenait les mêmes termes en assemblée plénière (125). M. Urrutia, cependant, avait montré en 1923 qu'il ne partageait pas l'avis de ses collègues latino-américains (126). Ils s'inquiétaient de l'armement des Républiques de l'Amérique latine, qui soulevait un problème d'ordre économique et politique à la fois. Economique, parce que les dépenses militaires occupaient une place considérable dans les budgets de ces pays ; et politique, à cause de la disproportion qui existait entre les armements des différents Etats du Continent, ce qui était de nature à susciter certaines inquiétudes. Il n'était pas tellement absurde d'envisager l'hypothèse d'un conflit américain. Les événements récents ont montré que M. Urrutia voyait juste. Cependant, dans la conférence panaméricaine, pas plus qu'à la S. D. N. on n'est arrivé à rien d'effectif en ce qui concerne la réduction ou la limitation des armements.

A la Conférence du désarmement, quatre Etats de l'Amérique latine furent seuls à ne pas envoyer des délégués : l'Equateur, le Salvador, le Paraguay, et le Nicaragua. Tous

(124) A. 1924, C. III, p. 32. Cf. aussi p. 70 et 78.

(125) A. 1924, P., p. 74.

(126) A. 1923. P., p. 152.

les représentants des Républiques latines du Nouveau Monde soutinrent chaleureusement la proposition présentée par le président Hoover. Cependant le rôle dut se limiter à quelques déclarations de principe ; la question débattue était presque purement européenne. D'ailleurs la mésentente entre les grandes puissances devait conduire la conférence à un échec total.

SECTION V

ŒUVRE ADMINISTRATIVE.

Diverses clauses des traités de paix donnent à la Société des Nations certains pouvoirs d'administration. C'est ainsi qu'elle doit veiller à ce que les droits des minorités et des pays sous mandat ne soient pas violés. Le Conseil est l'organe de la Société qui assure cette protection. Cependant une commission spéciale des mandats a été instituée ; et on comprend que les Etats latino-américains en aient été exclus. C'est là une question qui ne les touche en rien. A propos de l'assistance demandée par le gouvernement du Liberia, M. Zumeta fit remarquer au Conseil l'impossibilité qu'il y avait à créer une catégorie d'intermédiaires entre les Etats membres de la S. D. N. et les Etats sous mandat : « La Société des Nations ne comprend que deux catégories de peuples, disait-il, l'une source unique de son autorité, est celle des Etats qui se gouvernent librement, sans autres limitations que celles qui sont définies par les traités et conventions dont ils sont ou deviennent signataires ; l'autre est celle des communautés, non encore souveraines, sur lesquelles la Société exerce une autorité tutélaire (127). »

(127) *J. O.*, 1931, p. 1120.

La S. D. N. ne pouvait pas verser dans cette dernière catégorie les Etats appartenant à la première, même avec le consentement du gouvernement de l'Etat.

Mais s'il est vrai que le Pacte, dans sa rédaction actuelle, ne prévoit que deux catégories de membres, comme le faisait remarquer M. Zumeta, il n'aurait peut-être pas été absurde d'établir une hiérarchie plus nuancée entre les Etats. Dans les catégories intermédiaires on aurait pu comprendre des Etats comme l'Abyssinie ou ceux qui, après le régime des mandats, naissent à la vie indépendante. Cela aurait évité bien des erreurs par la suite.

Dans la question des minorités, les délégués latino-américains du Conseil ont eu souvent à intervenir. M. de Mello-Franco est celui qui parmi eux eut à s'occuper le plus activement de cette matière. Il fut amené un jour à poser la question des minorités d'un point de vue américain. Il démontra l'inexistence de cette question en Amérique. Voici comment il raisonnait :

« Pour qu'il existe une minorité, dans le sens des traités actuels, il faut qu'elle soit le produit de luttes remontant à des siècles ou même moins lointaines, entre certaines nationalités, et du passage de certains territoires d'une souveraineté à une autre, à travers les phases historiques successives.

« Or ces facteurs n'agissent pas de la même façon dans tous les Etats membres de la Société des Nations ; dans les pays du continent américain, ils sont tout à fait inexistantes et ils ne sauraient offrir l'élément objectif à même de caractériser le fait social en question.

« ... L'uniformité de langue sur tout le territoire de chacun des Etats américains, la complète tolérance religieuse et l'assimilation parfaitement naturelle des courants d'im-

migration par la masse principale de la population de chacun de ces Etats y produisent des organismes nationaux dont l'unité collective est absolue, en y rendant par conséquent impossible l'existence de minorités, dans le sens où celles-ci sont conçues pour avoir droit à la protection de la Société des Nations (128).»

En effet, si des minorités se constituaient sur le sol américain, le risque de désagrégation des Etats y serait encore plus grand qu'en Europe. Des pays d'immigration, comme les pays d'Amérique, ne peuvent pas tolérer la formation de minorités ethniques. Il y va de leur existence.

Les délégués de l'Amérique latine devaient aussi s'occuper de l'administration de la ville de Dantzig. M. Villegas (Chili) fut le rapporteur au Conseil de cette question pendant les années 1927, 1928 et 1929.

En ce qui concerne la Sarre, on connaît le rôle éminent que joua M. Cantilo au Comité des trois, dans la préparation du plébiscite de 1935.

SECTION VI

CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL.

La question de la codification du droit international se posa d'abord à la S. D. N. sur un point particulier ; celui de la réglementation des communications et du transit. A la conférence qui se réunit à cet effet en mars 1921 à Barcelone, douze pays de l'Amérique latine furent représentés : la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, le Guatemala, Haïti, le Honduras, Panama, le Paraguay, l'Uruguay

(128) *J. O.*, 1926, p. 140.

et le Venezuela. Le particularisme américain se manifesta par une intervention de M. Alvarez (Chili) : « Les principes du droit conventionnel, adoptés par les Etats américains en ce domaine, devront être remémorés pour que, de la comparaison de ces principes avec ceux du droit européen, puisse sortir une base d'entente quant aux règles générales appelées à régir notre matière. Là où l'accord mondial ne sera pas possible, il faudra laisser la place à des accords continentaux ou même régionaux ou *inter partes*, ou à la réglementation nationale de chaque Etat.

«... Les pays de l'Amérique latine croyaient que bien des matières ne pourraient être l'objet d'une réglementation commune et qu'il fallait la laisser à des accords *inter partes* notamment entre Etats voisins, lesquels peuvent se faire des conventions impossibles à étendre à d'autres Etats » (129).

M. Planas-Suarez (Venezuela) soutint le délégué du Chili, et malgré les interventions en sens contraire de M. Melean (Bolivie) et de M. Restrepo (Colombie), cette thèse finit par triompher. L'article 10 *in fine* de la convention sur la liberté de transit signée à Barcelone dispose : « Les Etats contractants pourront, par ailleurs, conclure des ententes régionales relatives au transit, en conformité avec les principes du présent règlement » (130). Le Chili, en 1933, était le seul Etat latino-américain à avoir ratifié cette Convention, ainsi que celle sur le régime des voies navigables d'intérêt international.

La question de la codification envisagée d'une façon générale était inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée depuis

(129) *Comptes rendus et textes relatifs à la convention sur la liberté du transit*. Barcelone, 1921, p. 7-8.

(130) *Ibid.*, p. 303.

1924 ; mais ce n'est qu'en 1927 qu'elle entra dans la voie de la réalisation. Il avait été décidé de suivre la procédure de la codification progressive, et des questionnaires sur des points spéciaux avaient été envoyés aux divers gouvernements. Seuls six Etats latino-américains y répondirent. Le Comité d'experts, nommé à l'effet de s'occuper de la codification éventuelle, soumit un rapport au Conseil en juin 1927 qui l'adopta et le transmit à la huitième Assemblée. Là, une difficulté allait surgir. M. Caballero, délégué du Paraguay, proposa que l'on mît à l'étude un plan général et synthétique de codification du droit international. A l'appui de sa proposition, il invoquait le projet de code international établi à Rio de Janeiro et qui devait être discuté à la Conférence panaméricaine de la Havane : « Il faudra charger le comité d'experts pour la codification du droit international, de présenter à la S. D. N., si possible dans le plus bref délai, le projet d'un plan de codification générale.

« C'est seulement en procédant de la sorte qu'on évitera une dislocation dans le droit des gens, qui serait codifié séparément dans les deux continents. Le droit codifié en Amérique pourrait, une fois adopté, évoluer tout autrement que le droit des gens qui serait plus tard codifié pour le reste du monde (131). »

La proposition de M. Caballero, après être successivement passée par la Commission, l'Assemblée, le Conseil et le Comité d'experts, fut en définitive rejetée par ce dernier. D'ailleurs, les délégués latino-américains, comme M. Urrutia et M. Guerrero, qui eurent à intervenir plus d'une fois dans la discussion, se prononcèrent pour la codification

(131) A. 1927, P., p. 99.

progressive, comme ayant plus de chance d'aboutir. En fin de compte, trois points de droit international, la nationalité, la mer territoriale et la responsabilité de l'Etat, devaient seuls être soumis à la Conférence de La Haye de 1930.

Onze Etats latino-américains furent absents de cette Conférence (132). Plusieurs conventions, en particulier sur la nationalité, furent conclues. Cependant, il faut malheureusement constater que le résultat fut plutôt maigre, comparé à celui obtenu à la sixième Conférence panaméricaine de la Havane. Les Etats américains restent encore à l'avant-garde de la codification du droit international.

(132) N'y furent représentés que le Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, le Mexique, le Pérou, le Salvador et l'Uruguay.

CHAPITRE III

Œuvre pacificatrice.

Si la S. D. N. a des raisons d'exister, c'est d'abord et surtout en vue de consolider la paix et de conjurer la guerre si la paix vient à être troublée. Nous avons déjà vu quelle était la procédure mise à sa disposition pour arriver à cette fin. Il nous faut voir maintenant la mise en application de cette procédure au cours de l'histoire de la Société. Nous examinerons d'abord l'attitude des Etats de l'Amérique latine devant les conflits portés à la S. D. N. et l'action de celle-ci dans les différends américains dont elle a été saisie.

SECTION I

CONFLITS EXTRA-AMÉRICAINS.

Il nous suffit, pour connaître l'attitude des délégués latino-américains à l'égard des conflits qui n'ont pas directement intéressé leur continent, de prendre certains cas qui ont retenu plus particulièrement l'attention de la S. D. N., comme le conflit de Corfou, celui du Mandchoukuo et enfin le conflit italo-éthiopien.

Conflit de Corfou. — Le différend qui survint en 1923

entre l'Italie et la Grèce à propos de l'assassinat d'une mission italienne en territoire grec, fut résolu par la Conférence des Ambassadeurs. Le Conseil de la S. D. N. s'en occupa aussi, mais sur un plan plus général. Parmi les différentes questions qu'il décida de soumettre à un Comité de juristes, celle-ci devait plus particulièrement intéresser les latino-américains : « A quelles conditions, et dans quelles limites la responsabilité d'un Etat se trouve-t-elle engagée par le crime politique commis sur des étrangers sur son territoire ? M. Urrutia (Colombie) saisit l'occasion d'exposer la doctrine américaine en cette matière : « Je crois de mon devoir de déclarer devant l'Assemblée que, quel que puisse être l'avis du Comité des Juristes en ce qui concerne ce point, la délégation colombienne estime que cet avis ne pourra, en aucune façon, modifier une doctrine qui, j'ose le dire, est presque un dogme pour les pays américains, à savoir que la responsabilité d'un Etat pour un crime commis sur son territoire ne découle pas du fait du crime lui-même, mais de l'incurie ou de la mauvaise volonté de cet Etat à le poursuivre et à le punir en conformité avec ses lois et sous la juridiction de ses tribunaux.

« Cette doctrine a été consacrée en Amérique par la législation des Etats du continent, par les traités conclus par eux avec les Etats d'Europe, ainsi que par les actes des conférences panaméricaines. Elle fait donc partie essentielle du droit international américain (133). »

C'est cette doctrine que le Comité de Juristes devait en fait consacrer.

Conflit sino-japonais. — Le conflit qui en 1931-1932 mettait

(133) A. 1923, P., p. 143. Cf. intervention de M. Guani au Conseil sur la même question. *J. O.*, 1923, p. 1324.

aux prises le Japon avec la Chine, présentait un intérêt à la fois théorique et pratique pour les Etats latino-américains. Théorique, comme allant à l'encontre de principes qu'ils avaient toujours soutenus ; et pratique, comme étant un exemple frappant d'une guerre impérialiste menée par une grande puissance contre un Etat faible, malgré l'immensité de son territoire et le nombre de sa population. Tout Etat latino-américain pouvait, sans faire preuve d'une grande imagination, se placer dans le cas de la Chine. Une fois de plus, il avait à soutenir le principe de non-intervention, clé de voûte du droit international américain. C'est ce que firent devant le Conseil les troisdélégués du Guatémala (134), du Pérou (135) et de Panama (136). M. Gonzales-Prada (Pérou), en particulier, énonça la doctrine américaine dans les formules suivantes :

« 1^o Nul Etat n'a le droit d'effectuer l'occupation militaire du territoire d'un autre pour assurer l'exécution de certains traités.

« 2^o Nul Etat n'a le droit d'imposer à un autre — le territoire de ce dernier étant envahi par des troupes du premier — d'entamer des négociations directes sur la portée et la valeur juridique des conventions préexistant entre les deux Etats.

« 3^o L'exercice du droit qui incombe à tout Etat d'assurer la protection des personnes et des biens de ses ressortissants, doit être limité par le respect de la souveraineté de l'autre Etat, nul Etat n'ayant le droit, dans le dessein d'assurer cette protection, d'autoriser ses forces militaires à pénétrer

(134) *J. O.*, 1931, p. 2380.

(135) *Ibid.*, p. 2381.

(136) *Ibid.*, p. 2382.

sur le territoire de l'autre Etat pour exécuter des opérations de police.

« 4^o Le fait qu'un Etat est titulaire de droits, créances, concessions d'ordre économique, etc., par rapport à un autre Etat, ne constitue pas, pour le premier de ces Etats, le droit d'occuper militairement le territoire ou de saisir les biens de l'Etat débiteur. Tout recouvrement coercitif de dettes doit être exclu, conformément aux principes admis à la Deuxième Conférence de la Paix (La Haye, 1907) (137). »

Ces principes furent repris par les délégués latino-américains à l'Assemblée extraordinaire (138), convoquée en vertu de l'article 15 du Pacte sur la demande du gouvernement chinois. Le délégué de l'Uruguay, M. Buero, était préoccupé de connaître l'attitude que devait prendre la S. D. N. à l'égard du conflit sino-japonais. Il demandait : « Si, pour justifier ce qui se passe en Extrême Orient, on fait état de la situation particulière de ces pays lointains de l'Asie, ce qui dispenserait de l'application stricte du droit conventionnel, qui est à la base du Pacte, et surtout de son article 10, quelle serait la situation de demain dans des pays d'autres continents aussi lointains de l'Europe que le sont aujourd'hui les parties en cause, qui se trouveraient astreints à demander l'assistance de la S. D. N. ? » Et il continuait : « Un conflit récent (celui du Chaco) nous donne la certitude que telle éventualité peut se présenter à n'importe quel moment, et voilà une des raisons de l'intérêt angoissé que le délégué de l'Uruguay porte à la situation des graves questions de

(137) *J. O.*, 1931, p. 2381.

(138) Ass. extr. 1932. Restrepo (Colombie), p. 47 ; Romeo-Ortega (Mexique), p. 48 ; Buero (Uruguay), p. 57 ; Garay (Panama), p. 66 ; Paredes (Salvador), p. 70 ; Mayard (Haïti), p. 72 ; Costa du Rels (Bolivie), p. 77.

principe qui se trouvent engagées dans l'actuel conflit entre la Chine et le Japon.

« Si des discriminations devaient prévaloir dans chaque cas particulier sur l'applicabilité ou la non-applicabilité des dispositions du Pacte, il me semble que nous introduirions de la sorte un élément d'incertitude dans les relations internationales, et notre foi dans l'efficacité de la Société des Nations serait fortement et justement entamée ; et je dirais que si une telle doctrine devait être acceptée, il n'y aurait aucuneraison valable pour que certains pays d'autres continents continuent à faire partie de la Société des Nations (139). »

On comprend que les Républiques latines de l'Amérique aient été déçues par l'échec des efforts déployés par la S. D. N. lors de ce grave conflit.

Conflit italo-éthiopien. — Il nous faut maintenant examiner l'attitude des membres latino-américains de la S. D. N. à l'égard de la première tentative sérieuse de sécurité collective, à l'occasion du conflit italo-abyssin.

Les trois délégués latino-américains du Conseil votèrent le rapport par lequel l'Italie était déclarée agresseur, aussi bien que les 14 délégations présentes à l'Assemblée. Cependant différentes réserves avaient été faites par les délégués de certains Etats de l'Amérique latine. Ce fut le cas de M. Zumeta (Venezuela) qui se réserva « d'exposer devant la Commission à créer par l'Assemblée, certaines difficultés d'ordre pratique que rencontrerait le Venezuela dans l'application, en ce qui le concerne, des sanctions envisagées » (140). M. Guani (Uruguay) fit ressortir « la situation spéciale dans laquelle peuvent se trouver certains pays en raison de leur

(139) Ass. extr., 1932, p. 57.

(140) A. 1935, P., p. 110.

situation géographique » (141). M. Costa du Rels (Bolivie), après s'être rallié sans réserve au rapport voté par le Conseil, ne put s'empêcher de demander : « Cette attitude, si claire dans un conflit africain, appellera-t-elle, le cas échéant, de la part des nations de l'Europe, une attitude semblable dans un conflit américain ? » (142).

Par ces déclarations, on pouvait déjà prévoir que l'application des sanctions contre l'agresseur n'irait pas sans quelque résistance, de la part de certains Etats latino-américains. Le gouvernement du Paraguay fit savoir par un message, en date du 31 octobre 1935, « qu'il ne considérerait pas comme opportun, à l'heure actuelle, d'envisager une résolution sur les mesures proposées » (143). Seize pays latino-américains prirent des mesures concernant l'application de la proposition sur les exportations d'armes ; treize pays, pour ce qui est des mesures financières ; neuf pour ce qui est de l'interdiction de l'importation de marchandises italiennes et de l'embargo sur certaines exportations vers l'Italie, et enfin dix pays se prononcèrent pour l'organisation de l'appui mutuel (144). Certains d'entre eux demandèrent des délais pour la mise en vigueur des propositions faites par le Comité de coordination. Devant ce Comité, M. Ruiz Guinazu, délégué de l'Argentine, fit la déclaration suivante : « Notre situation géographique américaine présente déjà des caractères spéciaux... logiquement, le voisinage détermine des obligations qui s'affaiblissent dans le cas présent pour les Etats d'outre-mer (145). » M. Solis (Panama) formula devant

(141) A. 1935, P., p. 110.

(142) *Ibid.*, p. 111.

(143) J. O., suppl. spéc. n° 147, p. 58.

(144) *Ibid.*, p. 17.

(145) *Ibid.*, n° 145, p. 52.

le Comité l'étrange prétention de vouloir « réserver à son gouvernement, en cas de conflit, la liberté de décider s'il désirait donner la priorité aux obligations résultant du Pacte ou à celles qui découlent de quelque autre traité » (146). Le Gouvernement du Chili fit des réserves sur l'inclusion du salpêtre dans la liste des produits dont l'exportation vers l'Italie était interdite (147). Le gouvernement du Pérou ne mit aucun empressement à appliquer les sanctions. Le Gouvernement vénézuélien, chaque fois qu'il fut question de l'extension de l'embargo au pétrole, exposa la situation particulière du Venezuela en ce qui concerne l'exportation de ce produit, dont le raffinement se fait en territoire hollandais et le transport par bateaux étrangers. Quant à l'Equateur, il se laissa bien vite d'appliquer les sanctions contre l'Italie et notifia leur suspension. Seul, le Mexique montra une bonne volonté exemplaire dans l'organisation concrète de la sécurité collective.

Peut-être faut-il voir dans la timidité avec laquelle la S. D. N. s'est occupée des différends américains, l'explication de l'attitude de la plupart des pays de l'Amérique latine dans le conflit italo-éthiopien ; à moins que cette explication ne réside dans la crainte qu'ont pu éprouver ces Etats de voir la S. D. N. devenir l'instrument de la politique nationale d'un de ses membres.

SECTION II

CONFLITS INTERAMÉRICAINS.

Avant de commencer l'étude proprement dite des différends interaméricains traités à la S. D. N., il est bon de

(146) *J. O.*, suppl. spéc. n° 146, p. 28.

(147) *Ibid.*, p. 71.

voir quelle est la signification de l'insertion de la doctrine de Monroe de l'article 21 du Pacte. Il semble, en effet, qu'il y ait une contradiction entre l'universalité de la Société et la reconnaissance par elle de cette doctrine.

A. — *Doctrine de Monroe et article 21 du Pacte de la S. D. N.*

Devant l'insistance des Etats-Unis et dans l'espoir que ceux-ci adhèreraient au Pacte de la S. D. N., la doctrine de Monroe a été formellement consacrée par l'article 21. Il dispose : *Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune disposition du présent Pacte.*

Cet article se place à la suite de celui qui abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec les termes du Pacte.

Au point de vue de la rédaction, il existe une différence entre le texte français et le texte anglais. Elle a déjà été signalée à plusieurs reprises. Dans le texte français, il semble que la doctrine de Monroe soit prise comme un exemple d'entente régionale et de traité d'arbitrage à la fois, tandis que dans le texte anglais, la doctrine ne semble se rapporter qu'à « regional understandings ». La rédaction en tout cas paraissait défectueuse et dès la seconde Assemblée de la Société il était question de la modifier. Les trois délégués latino-américains qui intervinrent dans la discussion se prononcèrent pour le maintien du texte primitif. Si le texte manquait de clarté, il était par contre excellent au point de vue politique.

« L'excellence du texte de l'article 21, fit remarquer M. Fernandes, consiste précisément en ce qu'il caractérise la doc-

trine de Monroe comme une « entente régionale ». Cette fameuse doctrine est interprétée de façon différente en Amérique du Sud et aux Etats-Unis ; tout au moins il y a des divergences entre les interprétations latino-américaines et celles de certains partis politiques des Etats-Unis. Le Pacte, par ses termes actuels, reconnaît la doctrine de Monroe pour autant qu'elle a la valeur d'une « entente ». Cela revient à dire qu'elle est compatible avec le Pacte dans la mesure où la généralité des Etats intéressés y agrée (148). »

C'était, à peu de choses près, l'interprétation que devait donner en 1927 le Conseil de la S. D. N. sur la demande du gouvernement du Costa-Rica. Le Conseil, dans sa réponse, s'exprimait ainsi :

« L'article 20 stipulant que « les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toute obligation ou entente *inter se* incompatible avec les termes... », l'article 21 apporte, aux Etats participant à des engagements internationaux, la garantie que ceux de ces engagements qui assurent le maintien de la paix, ne seront pas atteints dans leur validité par l'adhésion au Pacte de la Société des Nations. En déclarant que de tels engagements internationaux ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du Pacte, l'article 21 ne fait ainsi que viser les rapports du Pacte avec ces engagements et n'a pour effet d'affaiblir ni de limiter aucune des garanties stipulées dans le Pacte.

«... Quant à la portée des engagements auxquels se réfère l'article 21, il est clair que cet article ne peut avoir pour effet de leur donner une sanction ou une validité qu'ils

(148) A. 1921, p. 24. Cf. aussi déclaration de M. Alvarez, *ibid.*, p. 25, et de M. Urrutia, p. 26.

n'avaient pas possédées auparavant. L'article 21 se borne à viser de tels engagements, tels qu'ils peuvent exister, sans chercher à les définir, une tentative de définition pouvant aboutir, en effet, à restreindre ou à étendre leur application. Une pareille tâche n'incombait pas aux rédacteurs du Pacte; elle ne concerne que les Etats ayant accepté *inter se* de tels engagements (149). »

Cette dernière formule résume l'interprétation officielle donnée par le Conseil. Elle est de nature à rassurer les Etats de l'Amérique latine qui craignaient de reconnaître la doctrine de Monroe en adhérant au Pacte. A plusieurs reprises, ils avaient manifesté cette crainte. On se souvient des scrupules du gouvernement du Salvador, en 1920, au moment de donner son adhésion à la Société. Nous venons de voir l'attitude du gouvernement du Costa-Rica taxant cette doctrine de « déclaration unilatérale » ; d'ailleurs il ne faisait que reprendre une formule chère aux hommes d'Etat argentins. M. Cantilo, en 1928, devant la Commission d'arbitrage et de sécurité, fit la déclaration suivante : « Je considère comme un devoir de présenter au nom de la vérité historique une objection envers l'article 21 du Pacte de la Société des Nations. La doctrine de Monroe dont il est parlé dans cet article constitue une déclaration politique des Etats-Unis. La politique contenue dans cette déclaration ou représentée par elle, en s'opposant en son temps aux manœuvres de la Sainte Alliance et en éloignant la menace de reconquête européenne en Amérique, nous rendit, au début de son inexistence et par une heureuse coïncidence de principe, un grand service que nous reconnaissons pleinement et qui a honoré et continue à honorer les Etats-Unis, dont

(149) *J. O.* 1928, p. 1608. Cf. plus haut, p. 20.

l'histoire politique compte, en ce qui concerne les services rendus à la liberté et à la politique, de si nombreuses et belles pages ; mais il serait inexact — il l'est complètement — de donner, comme on le fait, à l'article 21, quoique ce soit seulement à titre d'exemple, le nom d'entente régionale à une déclaration politique unilatérale qui n'a pas été, que je sache, explicitement approuvée par les autres pays américains. »

En envoyant son adhésion définitive au Secrétariat de la S. D. N., le gouvernement argentin reprenait en 1933 sa thèse au sujet de l'article 21 du Pacte (150).

De même le gouvernement du Mexique, en 1931, au moment d'accepter l'invitation de faire partie de la S. D. N., « estimait nécessaire de faire savoir... qu'il n'avait jamais admis l'entente régionale mentionnée à l'article 21 du Pacte » (151).

Ainsi, l'on peut voir que l'attitude des Etats de l'Amérique latine, a été hostile à la consécration de la doctrine de Monroe par le Pacte. Ils ne voient pas en elle une entente régionale.

M. Stefanich écrit quelque part « qu'aucun droit, aucune obligation corrélatrice ne peuvent se fonder sur la disposition de l'article cité dans la partie qui fait mention de la doctrine de Monroe. Elle peut être considérée comme inexistante dans le Pacte. On ne peut invoquer cette disposition pour nier la juridiction ou la compétence à la S. D. N. pour connaître des affaires internationales des nations américaines » (152).

(150) Cf. plus haut, p. 47.

(151) A. 1931, P., p. 77.

(152) Stefanich. *La Sociedad de las Naciones y la doctrina de Monroe*, Asunción, 1928.

Peut-être y a-t-il là une exagération ; la doctrine de Monroe ne peut être considérée comme inexistante dans le Pacte de la Société. Mais ce qu'il faut dire, comme le faisait M. Trelles, s'inspirant de l'interprétation donnée par le Conseil, « c'est que ce n'est pas à la Société des Nations, mais bien aux Républiques américaines elles-mêmes qu'il incombe de déterminer quelle est la portée de l'article 21 » (153).

Nous avons vu que beaucoup d'entre elles ont déjà précisé leur attitude.

On ne peut donc pas dire que l'article 21 du Pacte soit en contradiction flagrante avec l'esprit de la S. D. N., mais cet article porte en lui des traces d'un certain régionalisme ou continentalisme qui auraient gagné à être précisées. M. Scelle, déjà en 1919, le faisait remarquer.

Écartant la vraisemblance de l'intervention des États-Unis dans les querelles pouvant surgir entre les membres de la Ligue, il disait : « Les conflits locaux se régleront le plus souvent sur place, ou par l'intermédiaire des sociétaires le plus à proximité. De même que la Ligue pourrait parfaitement donner mandat aux Américains de procéder aux règlements des affaires américaines et de maintenir la paix dans le Nouveau Monde, rien n'empêcherait la ligue d'organiser un règlement européen des affaires européennes. C'est même, à notre sens, de cette façon, par la spécialisation des tâches, que l'on aurait eu avantage à améliorer le Pacte, en respectant les errements politiques traditionnels, plutôt que d'y introduire une formule aussi vague, aussi peu exacte, aussi dangereuse que celle que réserve la doctrine de Monroe (154). »

(153) La doctrine de Monroe. *Cours de l'Académie de droit international*. La Haye, 1930, vol. 32, p. 542.

(154) *Le Pacte des Nations et sa liaison avec les Traités de Paix*, p. 362.

B. — *Des différends américains à la S. D. N.*

Nous avons vu dans la section précédente les délégués latino-américains intervenir dans les affaires extra-américaines ; nous allons voir maintenant la S. D. N. s'occuper de la solution des différends interaméricains.

Quatre différends latino-américains ont été apportés à la S. D. N. ; celui qui mettait aux prises la Bolivie, le Pérou et le Chili, celui qui survint entre le Panama et le Costa-Rica, et plus récemment le conflit qui éclata entre la Colombie et le Pérou et celui que suscita la région du Chaco entre la Bolivie et le Paraguay. Ces conflits ont donné lieu à une littérature tellement abondante que nous nous dispenserons de nous appesantir outre mesure sur cette matière. Nous rapporterons les faits brièvement, relevant plus particulièrement les points de contact entre Genève et les pays d'Amérique latine.

Différend entre la Bolivie, le Pérou et le Chili. On se souvient que la raison pratique, déterminante de l'adhésion de la Bolivie et du Pérou à la S. D. N., a été la solution éventuelle à Genève du vieux conflit survenu avec le Chili (155). Dès la première Assemblée, la Société en était saisie. Le 1^{er} novembre 1920, le délégué de la Bolivie faisait parvenir au Secrétaire général la note suivante :

« La Bolivie invoque l'article 19 du Traité de Versailles pour obtenir de la Société des Nations la révision du traité de Paix signé entre la Bolivie et le Chili le 20 octobre 1904.

« Afin de justifier cette demande, la Bolivie, tout en se réservant le droit de présenter au moment opportun ses preuves et allégations, signale les faits suivants :

(155) Cf. plus haut, p. 48.

« 1^o Contrainte sous laquelle le traité lui fut imposé ;

« 2^o L'inexécution de quelques points fondamentaux du traité qui étaient destinés à assurer la paix, et cela par la faute du Chili.

« 3^o Cet état de choses constitue une menace permanente de guerre. Il en est une preuve : l'actuelle mobilisation de grands corps d'armée que le Chili exécute sur la frontière bolivienne, malgré l'état de paix existant entre ces deux pays ;

« 4^o Comme suite au traité de 1904, la Bolivie est devenue un pays absolument clos et privé de tout accès à la mer (156). »

La délégation bolivienne faisait savoir que cette demande était faite d'accord avec le Pérou. « Pays avec lequel la Bolivie se sent liée, dans ce propos, par des raisons historiques et politiques et par des intérêts communs issus de la guerre et de leur alliance de 1879 (157). »

En effet, la délégation péruvienne remettait au Secrétaire général une demande analogue, mais il la fondait à la fois sur l'article 15 et 19 du Pacte. Comme la délégation bolivienne, elle faisait allusion « à un danger imminent de guerre » (158).

En raison de la proximité de la clôture de la session, la délégation bolivienne demanda que sa requête fût inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée suivante. Ce qui fut fait et attira les protestations du délégué du Chili, M. Heneeus : « Je tiens à déclarer, dit-il, que si cette proposition de la Bolivie devait être interprétée dans le sens qu'elle préjuge, dans une mesure quelconque, la compétence de l'Assemblée pour des affaires entre le Chili et la Bolivie, je protesterais

(156) A. 1920, P., p. 595.

(157) *Ibid.*, p. 595.

(158) *Ibid.*

avec le plus grand respect, mais avec la plus grande énergie contre une telle prétention : j'estime, au contraire, en effet, que ni la Société des Nations ni l'Assemblée ne pourraient intervenir dans ces affaires (159). »

Le président lui donna l'assurance que « rien n'était préjugé, ni quant à la question soulevée par la délégation bolivienne, ni quant à la compétence de l'Assemblée » (160).

Quant au Pérou, il retira sa demande de revision du traité d'Ancón, en se réservant de la renouveler à une date ultérieure.

La requête bolivienne revint devant la deuxième Assemblée, le 7 septembre 1921. M. Edwards, délégué du Chili, prit d'abord la parole : « La délégation du Chili, déclara-t-il, fonde son opposition sur des raisons décisives, sur l'incompétence absolue, radicale de la Société des Nations à procéder par elle-même à la révision des traités de paix (161). » A l'appui de cette assertion, il apportait de nombreux arguments. Le Pacte de la Société commence par une déclaration solennelle d'observation rigoureuse des principes du droit des gens et du respect scrupuleux des traités et des engagements internationaux. L'article 19 ne parle que d'*inviter* les parties à procéder à un nouvel examen du traité devenu *inapplicable*. Cette invitation exige l'unanimité, y compris l'assentiment des parties. On ne peut pas inviter ces dernières à une revision contre leur volonté. D'autre part, le traité de 1904 n'est pas inapplicable, puisqu'il est appliqué et observé depuis dix-sept ans dans toute son intégralité. D'ailleurs il ne peut être soutenu avec un semblant de raison que le traité de 1904 crée une situation internationale dont le

(159) A. 1920, P., p. 580.

(160) *Ibid.*

(161) A. 1921, P., p. 45.

maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. La question soulevée restait donc complètement en dehors de la compétence de l'Assemblée.

A cette argumentation, la Bolivie répliqua par la voix de M. Aramayo et M. Canelas. Le premier proposa le renvoi à une Commission pour trancher la question de compétence. Mais à son avis cette compétence ne faisait aucun doute ; il cita à l'appui un passage d'une consultation donnée à ce sujet par M. R. Poincaré (162). M. Canelas fit remarquer « qu'en réalité le Chili refusait de reconnaître toute intervention de la Société des Nations dans les affaires du Nouveau Monde ». A son avis « il s'agissait de fixer le domaine de la Société des Nations » (163).

Dans la séance du 15 septembre, un Comité de juristes fut désigné à l'effet d'étudier l'article 19 du Pacte. En faisaient partie : MM. Scialoja (Italie), Urrutia (Colombie) et de Peralta (Costa-Rica). Le Comité était d'avis « que, telle qu'elle a été présentée, la demande de la Bolivie était recevable, l'Assemblée de la Société des Nations ne pouvant elle-même modifier aucun traité, la modification des traités étant de la seule compétence des Etats contractants ;

« Que le Pacte, tout en professant le respect scrupuleux de toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés, attribue, par l'article 19, à l'Assemblée la faculté d'inviter (en anglais : *advise* soit « conseiller ») les membres de la Société à procéder à un nouvel examen de certaines situations internationales.

« Une pareille invitation peut seulement être faite dans le cas où les traités sont devenus inapplicables, c'est-à-dire

(162) A. 1921, P., p. 50.

(163) *Ibid.*

lorsque l'état de choses existant au moment de leur conclusion a subi, par la suite, soit matériellement, soit moralement, des transformations si radicales qu'il est hors du domaine des possibilités raisonnables de les appliquer, ou bien encore dans le cas où existeraient des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ;

« Que, le cas échéant, l'Assemblée aurait à s'assurer si une de ces circonstances se présente à son examen (164). »

Cet avis fut accueilli avec satisfaction par M. Edwards (Chili). La délégation bolivienne s'inclina devant les conclusions de la Commission et fit remarquer que « le gouvernement bolivien n'avait pas l'intention de demander à la Société des Nations de procéder par elle-même à une révision immédiate du traité de 1907, mais qu'il désirait simplement que la Société s'assurât, par une enquête approfondie, si la situation justifiait une invitation aux deux Etats à procéder à un nouvel examen du traité pour les raisons indiquées dans le Pacte lui-même » (165). En même temps qu'il retirait sa demande, le gouvernement bolivien se réserva le droit de la soumettre à nouveau à la S. D. N. au moment où il le jugerait opportun. Le délégué du Chili protesta contre cette dernière réserve. Mais, suivant M. Balfour, le droit de faire un nouvel appel à la Société était « un privilège inaliénable de tout membre » (166).

Pendant cette affaire n'allait pas revenir à la Société des Nations ; elle devait trouver ailleurs sa solution.

On pouvait craindre que ce premier contact direct de la S. D. N. avec l'Amérique latine fit figure de précédent

(164) A. 1921, P., p. 466-467.

(165) *Ibid.*, p. 468.

(166) *Ibid.*, p. 470.

et qu'on pût l'invoquer pour nier la compétence de la Société dans les questions purement américaines. En réalité, l'étude de ce cas particulier dissipe ces craintes. Le Chili lui-même, à aucun moment, ne plaça la question dans le domaine général des rapports de la S. D. N. et de l'Amérique latine. Dans l'espèce, il croyait juridiquement non fondée l'intervention de la Société ; l'article 19 ne pouvait être invoqué. Le Comité de juristes avait fait sienne cette argumentation ; elle réservait d'un côté l'éventualité d'une intervention de la S. D. N. dans les affaires latino-américaines, d'un autre la mise en application de l'article 19. D'ailleurs, la faute du gouvernement bolivien fut de se cramponner à cet article. Comment pouvait-on, au lendemain de la conclusion des traités de paix, penser à reviser les engagements internationaux ? On pourrait se demander quelle aurait été l'attitude de la S. D. N. si la Bolivie, comme le Pérou, avait invoqué l'article 15 du Pacte. M. Aramayo avait fait allusion à la nécessité d'une intervention médiatrice de la Société... S'il avait insisté dans cette voie, la question de la Société dans un conflit interaméricain se serait posée avec plus de clarté et il aurait été difficile de l'éluder, comme il fut possible de le faire grâce à l'inopportunité de la mise en application de l'article 19 du Pacte.

Conflit entre Panama et Costa-Rica. — Ce conflit n'a fait qu'effleurer la procédure de la S. D. N. Il était survenu au début de l'année 1921, à propos de l'exécution de la sentence arbitrale rendue sur une contestation de frontière entre Costa-Rica et Panama. Les troupes de Costa-Rica avaient, à plusieurs reprises, pénétré en territoire panamien. Sans être officiellement saisi, le Conseil de la Société craignit que le différend ne dégénérât en conflit armé et

envoya aux deux gouvernements un télégramme en date du 4 mars 1921 :

« Le Conseil de la Société des Nations, actuellement réuni à Paris, a eu sous les yeux certains rapports, d'où il ressort qu'une tension existe entre les gouvernements de Costa-Rica et de Panama. Les membres du Conseil considèrent comme un devoir d'appeler sur ces rapports l'attention des gouvernements de Costa-Rica et de Panama, Etats membres de la Société, qui ont solennellement adhéré au grand principe et aux obligations du Pacte (167). »

Le Gouvernement de Panama, dans un câblogramme qui se croisa avec celui-ci, faisait une relation sommaire des faits et terminait en disant : « Je suis sûr que les attaques contre la paix du monde et contre les droits de Panama, méritent les sanctions prescrites dans des cas semblables par la Société des Nations (168). »

Dans sa réponse, le Conseil exprimait le désir d'être tenu au courant de la situation. Mais le 12 mars, on savait déjà à Genève que les deux gouvernements en litige avaient accepté la médiation des Etats-Unis ; et le secrétaire général leur adresse le câblogramme suivant :

« Le Président du Conseil est heureux d'apprendre que le gouvernement de Costa-Rica a accepté la médiation des Etats-Unis et qu'il estime que la contestation entre Panama et Costa-Rica est en voie de règlement. Il ne doute pas qu'un accord définitif soit heureusement réalisé entre les deux Etats membres de la Société des Nations, d'accord avec l'esprit du Pacte. Le Conseil sera heureux d'être tenu au courant de tout nouveau développement de la situation (169). »

(167) *J. O.*, 1921, p. 215.

(168) *Ibid.*, p. 214.

(169) *Ibid.*, p. 218-219.

Donc, si le différend a fini par échapper à la juridiction de la S. D. N., ce n'est pas que celle-ci se soit refusée à en connaître. Bien au contraire, elle esquissa un geste hardi : sans aller jusqu'à se saisir d'office du conflit, elle rappela spontanément aux parties les obligations qui résultaient de leur adhésion au Pacte. Cependant, le jour où les parties en litige acceptèrent la médiation offerte par les Etats-Unis, le Conseil considéra son rôle comme terminé.

Conflit de Leticia. — Dix ans passèrent sans que la S. D. N. eût à s'occuper de nouveau de différends latino-américains. Ceux qui pourtant allaient surgir, allaient être autrement plus graves que les précédents. Aussi l'attitude de la S. D. N. à leur égard aurait dû être plus énergique. Elle ne l'a été qu'en face du second conflit porté à Genève : celui qui surgit entre le Pérou et la Colombie ; nous le traiterons avant le conflit du Chaco, pour avoir été résolu avant ce dernier.

Voyons d'abord en deux mots l'incident qui provoqua la tension colombo-péruvienne et les événements qui suivirent (170). Dans la nuit du 31 août au 1^{er} septembre 1932, une bande d'individus armés, de nationalité péruvienne, occupa le seul port fluvial colombien sur l'Amazone, Leticia ; l'occupation s'étendit en peu de temps à tout le trapèze situé entre le territoire péruvien et brésilien. D'abord le gouvernement du Pérou condamna l'initiative qu'il ne manqua pas d'attribuer à des « communistes ». Mais un revire-

(170) Cf. des détails sur le récit des faits et l'exposé des deux thèses dans le document de la S. D. N. : C. 194, M. 91, 1933. VII. Cf. aussi art. de M. Le Fur : « L'affaire de Leticia », *R. G. D. I. P.*, 1934, p. 129. Toute la documentation de cette affaire a été compilée dans *Revue de droit international*, 1933, vol. I, p. 133-209 et 235-371.

ment se produisit dans son attitude quand il apprit que des officiers et des soldats péruviens avaient pris part à l'agression. Il s'agit, dès ce moment, d'une manifestation spontanée d'irrésistibles aspirations nationales. Les événements n'allaient pas tarder à se précipiter : la tension augmenta rapidement entre les deux Etats. Le gouvernement colombien organisa une expédition qui remonta l'Amazone. Le 14 février 1933, le chef de l'expédition adressa un ultimatum au poste péruvien de Tarapaca, dans le « trapèze ». Les troupes colombiennes attaquèrent et occupèrent ce poste. La situation allait rester stationnaire ; elle ne devait pas connaître de changement avant l'intervention de la S. D. N.

Les parties étaient liées par deux traités de conciliation d'inspiration américaine : le pacte Gondra (Santiago, 1923) et la convention générale de conciliation (Washington, 1929). Cependant le recours aux procédures établies par ces actes ne fut pas rendu possible. On eut des doutes sur l'adhésion effective de la Colombie à la Convention de conciliation, cet Etat n'ayant pas déposé son instrument de ratification, tel que le stipulait l'article 16 de la Convention. D'ailleurs, le gouvernement de la Colombie niait la possibilité de recourir à cet acte comme aussi au pacte Gondra ; ce pacte dispose en effet que la procédure d'enquête qu'il établit « n'aura pas lieu pour les questions qui touchent aux prescriptions constitutionnelles ni pour les questions déjà tranchées par des traités d'une autre nature ». En l'espèce, le litige territorial avait été définitivement réglé par le traité de 1922. Il ne restait donc que le retour à la Société des Nations dont les deux parties étaient membres. Les deux gouvernements avaient fait parvenir au secrétariat de nombreuses communications, et le 14 janvier M. Lester, Président en exer-

cice du Conseil, leur exprimait sa conviction qu'ils s'abstiendraient « de toute mesure qui ne serait pas strictement conforme au Pacte de la Société » (171). A la première séance de sa 70^e session, le 24 janvier, le Conseil décida, sur la proposition de son Président, de charger le Comité du Conseil composé des représentants de l'Etat libre d'Irlande, de l'Espagne et du Guatemala, et chargé de l'étude du conflit du Chaco, de s'occuper également de cette nouvelle question (172). Les représentants des deux Etats en litige furent entendus. Chacun développa la thèse de son gouvernement. Le délégué péruvien, M. Garcia Calderon, dut s'employer à soutenir une cause perdue d'avance. Voici les arguments qu'il apporta (173) : le Pérou n'est pas l'agresseur ; un groupe de Péruviens poussés par un patriotisme exalté, donnant une expression violente à l'opinion du pays, qui condamnait le traité Salomon-Lozano, s'est emparé d'une ville péruvienne *irridante*. Le traité Salomon-Lozano de 1922 est vicié comme ayant été conclu par le dictateur Leguia. Il cède des territoires peuplés sans que la volonté des habitants ait été consultée. Le gouvernement péruvien, devant ce conflit de politique *extérieure*, accepte la médiation du Brésil.

Le représentant de la Colombie, M. Santos, eut beau jeu de réduire à néant l'argumentation péruvienne (174). Il existe un traité ratifié par les deux Etats qui règle la question de frontière sur le bassin de l'Amazone. Le Pérou l'a violé en soutenant les bandes armées qui ont pénétré en territoire colombien. Il est difficile de parler d'irrédentisme d'une

(171) *J. O.*, 1933, p. 528.

(172) *Ibid.*, p. 530.

(173) *Ibid.*, p. 531 et 540.

(174) *Ibid.*, p. 533 et 541.

population complètement illettrée, loin de tout centre civilisé. Il s'agit pour la Colombie d'une question d'ordre purement *intérieur* ; c'est son droit de police sur son territoire qui seul est en jeu. Le gouvernement colombien accepte la médiation du Brésil, mais les conditions péruviennes sont inadmissibles : confier aux Péruviens l'administration de Leticia pendant la durée des négociations serait donner une prime à l'agresseur.

La thèse colombienne dut avoir toutes les faveurs du Conseil. Témoin le télégramme qu'il adressa au gouvernement péruvien. Le Conseil lui faisait remarquer qu'il avait le devoir « de s'abstenir de toute intervention par la force sur le territoire colombien et de veiller à ce que toutes les instructions nécessaires soient données au commandant péruvien, afin que les forces militaires du Pérou ne se livrent à aucun acte allant au delà de la défense du territoire péruvien et n'empêchent pas les autorités colombiennes d'exercer leur pleine souveraineté et juridiction sur le territoire reconnu par le traité comme appartenant à la Colombie » (175).

Le Conseil s'occupa à nouveau de l'affaire dans sa séance du 3 février (176). Les parties restaient sur leurs positions, et le Conseil conservait son attitude primitive ; il faisait savoir au gouvernement du Pérou qu'il « ne croyait pas nécessaire d'apporter une modification aux termes de son précédent télégramme » (177).

La médiation offerte par le Brésil ne put aboutir, et cependant la tension colombo-péruvienne augmentait. Dans ces conditions, le gouvernement de la Colombie sollicita, le 17 fé-

(175) *J. O.*, 1933, p. 530.

(176) *Ibid.*, p. 536.

(177) *Ibid.*, p. 539.

vrier, par l'entremise de M. Santos, Chef de la délégation permanente, « la convocation urgente du Conseil de la S. D. N., en vertu de l'article 15, dans le but d'examiner, conformément au principe déjà formulé par le Conseil, la situation créée par l'agression dont la Colombie est victime et par la violation de traités aussi clairs que solennels ; de rétablir, comme l'exige le principe immuable du respect des engagements internationaux, l'état de choses antérieur au 1^{er} septembre 1932, et de déterminer la nature et l'importance des représailles auxquelles a droit la République de Colombie » (178).

Le Conseil fut convoqué pour le 21 février (179). Le représentant du Pérou n'ayant pas d'instructions de son gouvernement s'abstint de comparaître. Quant au représentant de la Colombie, il exposa une fois de plus la thèse de son pays (180). Il faisait part au Conseil de la rupture des relations diplomatiques avec le Pérou.

Le Comité des trois, après s'être entretenu avec les représentants des parties, rédigea un rapport qu'il présenta au Conseil. Après avoir posé la question dans ses grandes lignes, montrer l'attitude des deux gouvernements, et rappelé des déclarations que le délégué péruvien avait formulées à la séance du Conseil du 10 décembre 1931, sur le respect de la souveraineté et la condamnation de toute agression, le Comité formulait des propositions concrètes faites aux parties :

1^o Les résolutions antérieures du Conseil restent intactes.

Toutefois, les propositions ci-après sont formulées en vue du règlement prévu au paragraphe 3 de l'article 15 du Pacte.

(178) *J. O.*, 1933, p. 563.

(179) *Ibid.*, p. 492.

(180) *Ibid.*, p. 494.

2° Prise en charge du territoire par une commission de la Société des Nations.

Evacuation complète du territoire par les forces péruviennes.

3° La Colombie mettrait des forces à la disposition de la Commission de la Société des Nations, qui deviendraient, pour la durée des négociations, des forces internationales.

La Commission aura la faculté d'attacher aux forces internationales d'autres éléments qu'elle jugerait nécessaires.

4° Ces forces et éléments seront affectés au maintien de l'ordre dans ce territoire pendant les négociations.

5° Les modalités d'exécution de ce programme seront réglées par la Commission prévue au n° 2.

6° Les deux parties se prononceront sur la méthode à suivre pour les négociations, qui seront entamées en vue de l'étude, dans une atmosphère de conciliation, de tout l'ensemble des problèmes pendants et la meilleure manière de leur donner une solution juste, durable et satisfaisante.

Les négociations devront être entamées et poursuivies en toute diligence.

Le Conseil est prêt, à la demande de l'une ou l'autre des parties, à prêter ses bons offices, en cas de désaccord, soit sur la méthode à suivre dans les négociations, soit sur toute question de fond susceptible de se présenter (181).

Le gouvernement colombien avait accepté ces propositions par une lettre du 27 février (182) ; le gouvernement péruvien, au contraire, avait demandé des délais avant de donner sa réponse définitive. Les gouvernements des Etats américains non-membres de la S. D. N. avaient été tenus au courant de l'action du Comité. Le gouvernement des Etats-Unis, dans une communication envoyée à chacune des parties, le 27 février, se ralliait aux vues du Comité, et terminait en disant : « En donnant sans réserve mon appui à la

(181) *J. O.*, 1933, p. 502.

(182) *Ibid.*, p. 503.

proposition de la Société, j'ai l'honneur d'exprimer l'espoir que votre gouvernement jugera possible de l'accepter (183). »

Le rapport fut adopté par le Conseil dans sa séance du 1^{er} mars. Cependant le Pérou n'adhérait pas aux propositions du Comité. Une correspondance s'engagea alors entre le président du Comité, et le représentant du Pérou (184). Par l'intermédiaire de celui-ci, le gouvernement péruvien fit savoir « que la présence de troupes colombiennes sur le territoire, même sous la dénomination de forces internationales, serait de nature à empêcher l'apaisement de la région (185) » ; et le 7 mars il faisait les propositions suivantes :

1^o Que l'ordre soit maintenu sur le territoire par la population elle-même, la commission choisissant dans ce but les éléments qu'elle jugera nécessaires ;

2^o Que le succès des négociations soit assuré par une procédure adéquate (186).

Ces propositions furent rejetées par le représentant de la Colombie à la séance du Conseil du 8 mars (187). La procédure engagée aux termes de l'article 15 paragraphe 3, avait donc échoué : l'unanimité exigée n'avait pu être obtenue.

Le 18 mars, le Conseil accepta, à l'unanimité (les voix des parties n'entrant pas en ligne de compte), le rapport présenté par le Comité des trois en vertu de l'article 15, paragraphe 4 (188) ; la Colombie l'accepta ; mais, une fois

(183) *J. O.*, 1933, p. 503.

(184) *Ibid.*, p. 582 et ss.

(185) *Ibid.*, p. 585.

(186) *Ibid.*, p. 586.

(187) *Ibid.*, p. 513.

(188) *Ibid.*, p. 944.

de plus, le Pérou le rejeta. Il finit cependant par l'accepter dans la séance du Conseil du 25 mai 1933 (189). Voici comment le Conseil énonçait les recommandations :

« Le Conseil,

« Recommande l'évacuation complète par les forces péruviennes du territoire compris dans le trapèze de Leticia, ainsi que le retrait de tout appui aux éléments péruviens qui ont occupé cette région ;

« Recommande que les négociations soient entamées et poursuivies avec la plus grande diligence, dès que les mesures utiles auront été prises en vue de l'exécution de la première recommandation (190). »

Des propositions du Comité propres à assurer l'exécution de ces recommandations furent également adoptées par les parties dans la séance du 25 mai. Elles établissaient les mesures suivantes :

« 1^o Les Gouvernements de la République de la Colombie et de la République du Pérou acceptent les recommandations approuvées par le Conseil de la Société des Nations à sa séance du 18 mars 1933, aux termes du paragraphe 4 de l'article 15 du Pacte et déclarent leur volonté de s'y conformer.

« 2^o Le Conseil nommera une commission qui devra se trouver à Leticia dans un délai maximum de trente jours. Dès l'arrivée de cette commission, les forces péruviennes qui se trouvent sur le territoire se retireront immédiatement et la Commission, au nom du gouvernement de la Colombie, prendra en charge l'administration du territoire évacué par ces forces.

« 3^o La Commission, pour maintenir l'ordre dans le ter-

(189) *J. O.*, 1933, p. 944.

(190) *Ibid.*, p. 609.

ritoire qu'elle aura à administrer, fera appel à des forces militaires de son choix et pourra s'attacher les autres éléments qu'elle jugera nécessaires.

« 4^o La Commission aura le droit de décider de toute question concernant l'exécution de son mandat. La durée maximum des fonctions de la Commission sera d'une d'une année (191). »

.
 Cette procédure réussit pleinement. La Commission occupa le trapèze de Leticia évacué par le Pérou, et y fit appeler des forces colombiennes pour le maintien de l'ordre. Le pavillon de la S. D. N. fut arboré à côté du drapeau colombien.

Pendant que les négociations se poursuivaient à Rio de Janeiro, il fallut penser à proroger la durée du mandat de la Commission qui allait expirer. Le gouvernement péruvien en prit l'initiative (192). Cependant, quand le Conseil se réunit pour prendre une décision à ce sujet, on apprit que les négociations avaient abouti à un accord complet et définitif (193).

Le gouvernement colombien et le gouvernement péruvien communiquèrent au secrétariat de la S. D. N., respectivement les 27 et 30 septembre 1935, que les ratifications des protocoles de Rio de Janeiro avaient été échangées le 27 septembre 1935 (194).

La solution de ce conflit est à coup sûr un des succès les plus nets que la Société des Nations ait enregistré au cours

(191) *J. O.*, 1933, p. 944.

(192) A l'appui de la demande de prorogation, le gouvernement péruvien présenta une consultation de M. Scelle. *J. O.*, 1934, p. 881.

(193) *J. O.*, 1934, p. 874.

(194) *J. O.*, 1935, p. 1647.

de son existence. Il est intéressant de constater que ce succès a été remporté sur le terrain américain. Il faut croire que l'isolement continental inspiré de la doctrine de Monroe a fait son temps. Toujours est-il que, non seulement les parties ne contestèrent jamais la compétence de la Société en la matière, mais même les Etats-Unis tenus au courant des développements de la procédure, soutinrent l'action de Genève de toute leur influence.

Conflit du Chaco boréal. — Dans le conflit bolivo-paraguayen, l'attitude de la S. D. N. fut beaucoup plus hésitante. Il faut en voir la raison dans la façon dont le différend fut porté devant la Société.

La frontière bolivo-paraguayenne n'avait jamais été tracée définitivement et le Chaco boréal faisait l'objet de vives controverses. Cependant on ne sentit le besoin de régler la question que du jour où, au grand malheur des deux pays, des richesses minières furent découvertes dans la région. Chacune des parties invoqua des titres de souveraineté très sérieux ; l'affaire prit la complexité des vieux litiges où la situation de fait se juxtapose à la situation de droit et prétend la supplanter.

Nous nous dispenserons d'envisager la position juridique du conflit : une littérature nombreuse existe sur la matière, et cet aspect de la question ne nous intéresse pas présentement. Nous porterons plutôt notre attention sur le rôle qu'a pu jouer la S. D. N. dans la recherche d'une solution (195).

Dès 1927, le différend entraît dans sa phase aiguë. Après l'échec des négociations engagées à Buenos-Ayres, et à la

(195) Cf. article de M. Le Fur. Le conflit du Chaco boréal. *Revue de droit international*, 1934, vol. I, p. 391.

suite d'incidents militaires intervenus dans la région du Chaco, la conférence interaméricaine de conciliation et d'arbitrage dut intervenir (1928). Le Conseil de la S. D. N., alors réuni à Lugano, adressa un télégramme aux Etats en litige exprimant le vœu que le conflit serait réglé pacifiquement (196). Aussitôt, les gouvernements intéressés et le secrétariat de la S. D. N. échangèrent une correspondance abondante. Le gouvernement bolivien faisait savoir que le Paraguay avait commis une agression, en violation des stipulations des articles 10 et 13 du Pacte de la S. D. N. (197). La Société cependant n'était pas saisie officiellement de l'affaire. Mais, considérant la gravité de la situation, le Conseil nomma le 23 septembre 1932 un comité chargé de la suivre (198). Il comprenait les représentants de l'Etat libre d'Irlande, d'Espagne et du Guatemala. C'est par son intermédiaire que le Conseil se tint en rapports avec le Comité des Neutres devant lequel se déroulaient les négociations de Washington. Malgré l'appui que donna la Société des Nations à ces négociations (199), celles-ci aboutirent à un échec définitif au mois de décembre 1932. Le Président du Conseil avait pourtant reconnu « que pour le moment toutes suggestions précises autres que celles qui ont déjà été faites, pourraient compliquer la situation » (200).

(196) *J. O.*, 1929, p. 21.

(197) *Ibid.*, p. 71.

(198) Le comité fut constitué sur la proposition du délégué de l'Espagne, M. de Madariaga (*J. O.*, 1932, p. 1721). M. Garay disait à ce propos : « Le Conseil s'est saisi d'office du conflit en vertu des pouvoirs qu'il tient du Pacte, mais le processus de conciliation et de règlement se déroule devant une autre juridiction avec laquelle le Conseil collabore de loin dans l'intérêt général de la paix. »

(199) Cf. correspondance échangée entre le Conseil et le Comité des Neutres, *J. O.*, 1932, p. 1896 et 1996 et suiv.

(200) *J. O.*, 1932, p. 1967.

La S. D. N. dut encore se borner à appuyer l'initiative prise par les pays limitrophes en vue d'arriver au règlement du conflit. Cependant le projet élaboré à Mendoza par l'Argentine et le Chili fut repoussé par le Chili le 1^{er} mars 1933.

Une action parallèle, visant à arrêter les hostilités déclanchées depuis 1932, était menée au Conseil de la S. D. N. Le 25 février 1933, les Gouvernements britannique et français suggèrent l'établissement de l'embargo des armes à destination des pays belligérants (201). Cependant, la Société des Nations ne pouvait se contenter de cette action officielle. Et le 8 mars, sur la proposition du Comité des trois, le Conseil se saisit de l'affaire en vertu de l'article 11 du Pacte (202).

Le 10 mai, la situation se compliqua du fait de la déclaration de guerre du Paraguay. La Bolivie invoqua immédiatement l'article 16. Son représentant fit savoir :

« Le Paraguay, en déclarant la guerre à la Bolivie, au moment où commencent les nouvelles démarches en faveur de la paix, comme le montrent les récents actes du Comité des Neutres à Washington et des pays voisins, auxquels la Bolivie a demandé à nouveau leurs bons offices, se met hors du Pacte et encourt les sanctions prévues par l'article 16. La Bolivie dénonce le Paraguay pour avoir déchaîné le conflit le premier et pour obstruer aujourd'hui les voies de sa solution pacifique (203). »

Le délégué du Paraguay. M. Caballero de Bedoya, expliqua l'attitude de son pays dans la séance du 15 mai :

« Le Paraguay, disait-il, ne fait que dénoncer un état de guerre qui existe depuis le 15 juin 1932. L'agresseur n'a pas

(201) *J. O.*, 1933, p. 632.

(202) *Ibid.*, p. 624.

(203) *Ibid.*, p. 752.

déclaré la guerre avec la visible intention de semer la confusion dans l'opinion publique internationale et de se prévaloir de cette incertitude légale. Grâce à cette fiction de paix, la Bolivie a pu se servir des éléments de transport des territoires voisins pour poursuivre les opérations militaires contre le Paraguay (204). »

Le Conseil, embarrassé, évita de se prononcer sur la demande bolivienne, en se bornant à suggérer que « le Paraguay rapporte la disposition par laquelle il s'est déclaré en état de guerre avec la Bolivie (205) ».

Un rapport fut mis sur pied au Conseil que la Bolivie refusa d'accepter dans sa séance du 20 mai (206). Ce rapport concluait à l'envoi d'une Commission sur les lieux du conflit. Cependant, les deux parties se mirent d'accord le 26 juillet, pour proposer au Conseil « d'inviter les quatre puissances limitrophes (Argentine, Brésil, Chili et Pérou) à intervenir en son nom en vue du règlement du différend. L'intervention aurait lieu sur la base du Pacte et au nom du Conseil (207) ». En faisant siennes les suggestions des parties, le Conseil tint à souligner que « la Société des Nations était la seule instance internationale juridiquement obligée, par son Pacte, à chercher le règlement du présent conflit... La Société des Nations restait saisie de la question (208). » C'est comme ses mandataires que le Conseil invita les Etats A. B. C. P. à intervenir dans l'affaire du Chaco. Ces pays n'ayant pu obtenir au préalable l'agrément des parties à une base de règlement, déclinèrent l'invitation

(204) *J. O.*, 1933, p. 757.

(205) *Ibid.*, p. 762.

(206) *Ibid.* Le Gouvernement bolivien réitéra sa demande d'application de l'art. 16.

(207) *Ibid.*, p. 1082.

(208) *Ibid.*, p. 1084.

du Conseil le 1^{er} octobre (209). La S. D. N. reprenait donc directement l'affaire en main.

La Commission partit le 18 octobre. Elle comprenait un Italien, un Espagnol, un Français, un Mexicain et un Britannique. Elle se rendit successivement à Assomption et à La Paz ; négocia un armistice entre les parties qui dura du 18 décembre au 6 janvier, fit des propositions en vue de concilier les deux thèses en présence, rédigea un projet de traité qui ne fut accepté par aucune des parties (210). La Commission revint donc à Genève sans qu'un résultat pratique quelconque eût été enregistré.

La S. D. N. continua cependant ses efforts sans se décourager. Il fut de nouveau question au Conseil de l'embargo sur les armes et des moyens de le rendre plus efficace. Le représentant de la Bolivie, dans la séance du 18 mai 1934, s'appliqua à démontrer combien cette mesure était injuste : « Cette mesure générale, disait-il, prise *ex abrupto*, aurait pour conséquence immédiate de favoriser l'Etat dont les arsenaux seraient garnis, et qui disposerait d'une plus grande somme d'intelligences et de bienveillances qu'une certaine communauté d'intérêts aura su lui ménager ailleurs. Elle porterait atteinte à l'autre Etat, lequel, à cause de circonstances géographiques défavorables, aurait reçu son matériel de guerre dans des circonstances de parcimonie manifestes, imposées par la distance et les difficultés de transport. Ce serait une prime donnée aux avantages géographiques mis au service de la violence (211). »

(209) *J. O.*, 1933, p. 1551.

(210) La Bolivie refusa d'y souscrire le 16 mai et le Paraguay le 9 juin. Cf. *Rapport de la commission du Chaco*. C. 154, M. 64. 1934, VII.

(211) *J. O.*, 1934, p. 763. L'embargo aurait touché davantage la Bolivie, Etat « méditerranéen », que le Paraguay, pays en relation directe avec la mer par l'intermédiaire du fleuve La Plata.

Cependant, encouragé par les mesures prises par les États-Unis, le Conseil poursuivit ses démarches en vue de rendre effectif l'embargo sur les armes. Si elles n'aboutirent pas, ce fut à cause des difficultés de parvenir à une action concertée dans ce domaine, sans recourir à l'article 16 du Pacte ; mais cette disposition était inapplicable sans la déclaration préalable de l'agresseur. C'est au moins ce que l'on croyait. Aussi l'embargo sur les armes resta-t-il pour ainsi dire en marge du Pacte de la S. D. N. (212).

Lasse des hésitations du Conseil, la Bolivie invoqua l'article 14 du Pacte. Son représentant le fit par la déclaration suivante à la séance du 21 mai : « C'est parce que je crois que cette procédure ouvre diverses possibilités de mettre en œuvre l'article 13 que j'ai l'honneur, au nom de mon gouvernement, de demander l'application de l'article 15 (213). »

Le 9 juin 1934, le gouvernement bolivien demanda au Conseil de soumettre le litige à l'Assemblée aux termes de l'article 15, paragraphe 9 du Pacte (214).

L'Assemblée ordinaire fut saisie du différend ; et la première et la sixième commissions s'en occupèrent à la fois. L'Assemblée adopta les résolutions de cette dernière ; elle se déclarait obligée d'appliquer la procédure prévue à l'article 15 du Pacte et en conséquence « de prendre immédiatement des mesures pour préparer le rapport prévu à l'alinéa 4 du même article, étant entendu que la procédure de conciliation restait ouverte jusqu'à l'adoption dudit rapport (215) ».

(212) Cf. Ray, *op. cit.*, 4^e suppl., p. 89.

(213) *J. O.*, 1934, p. 783. Dans la séance du Conseil du 18 septembre 1934, M. Caballero de Bedoya (Paraguay) fit des réserves sur l'application de l'art. 15. *J. O.*, suppl. spéc., n° 124, p. 11. Cf. Ray, *op. cit.*, 4^e suppl., p. 78 et suiv.

(214) *J. O.*, 1934, p. 848.

(215) *J. O.*, suppl. spéc., n° 124, p. 88.

Un Comité était constitué ayant pour mission de préparer un projet de rapport et de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire.

L'Assemblée se réunit le 24 novembre et adopta le rapport du Comité à l'unanimité, les parties s'étant abstenues (216).

L'Assemblée recommandait la cessation des hostilités, la constitution d'une zone neutre, la définition des délais dans lesquels les questions litigieuses devaient être soumises à l'arbitrage et la création d'un Comité consultatif chargé de veiller à l'exécution des stipulations précédentes. Les deux gouvernements intéressés avaient trois mois pour accepter ces recommandations. Par sa communication du 10 décembre 1934, le gouvernement bolivien fit connaître son acceptation (217). Quant au gouvernement du Paraguay, par une note transmise le 11 janvier 1935 à la S. D. N., il rejeta les solutions recommandées par l'Assemblée (218).

En conséquence, le Comité consultatif, dans un rapport en date du 16 janvier, informa les membres de la S. D. N. qui avaient pris des décisions pour interdire la fourniture d'armes à la Bolivie et au Paraguay « qu'à son avis il n'y avait plus lieu de maintenir cette interdiction à l'égard de la Bolivie » (219). Le Comité laissait prévoir, dans le cas où cette mesure se révélerait inopérante, l'adoption d'autres mesures plus efficaces. On pouvait se croire à la veille de

(216) Ass. extr., p. 47.

(217) *J. O.*, suppl. spéc., n° 132, p. 47-51.

(218) *Ibid.*, p. 73.

(219) *J. O.*, suppl. spéc., n° 133, p. 49. Les gouvernements des Etats-Unis et du Brésil avaient été invités à collaborer avec le Comité consultatif. Tout en appréciant les travaux du Comité, les deux gouvernements déclinerent l'invitation. Cf. Ass. extr., 1934, p. 78-80. On se souvient que c'est à la suite de la levée de l'embargo sur les armes à destination de la Bolivie que le Gouvernement du Paraguay notifia son préavis de retrait. Cf. plus haut, p. 37.

l'application des sanctions. On se trompait : on n'allait pas sentir le besoin de recourir à cette extrémité.

L'Assemblée se réunit à nouveau le 20 mai 1935 en session extraordinaire et adopta les rapports du Comité consultatif. La résolution votée à ce sujet portait entre autres :

« L'Assemblée,

.

« Prenant acte de la déclaration conjointe faite au Comité consultatif, le 16 mai 1935, par les gouvernements de l'Argentine et du Chili, au sujet des négociations qui vont s'ouvrir à Buenos-Ayres.

« Exprime au groupe des Etats médiateurs son vif espoir que le nouvel effort tenté en Amérique dans des conditions qui semblent particulièrement favorables, aboutisse au rétablissement rapide de la paix entre la Bolivie et le Paraguay (220). »

M. de Vasconcellos (Portugal), président de l'Assemblée, dans son discours de clôture, fit savoir qu'« il avait reçu l'assurance de la part des représentants de ces pays, que c'était dans le cadre des recommandations de l'Assemblée que les négociations avaient été entreprises (221) ». Il n'en restait pas moins que la S. D. N. allait renoncer à s'occuper directement du différend. Elle ne devait pas le regretter : une solution n'allait pas tarder à intervenir à Buenos-Ayres. Le 12 juin 1935, un protocole de paix y était signé. M. Saavedra Lamas, ministre des Affaires étrangères de la République Argentine, et principal médiateur, communiquait à la S. D. N. le résultat. Il l'informait « que la Commission de médiation constituée à Buenos-Ayres à l'occasion de la

(220) *Ass. extr.* 1935, p. 22.

(221) *Ibid.*, p. 26.

décision adoptée le 21 mai dernier par l'Assemblée de la S. D. N. pour collaborer à la solution du conflit du Chaco, avait obtenu l'accord des belligérants sur la base d'un protocole (222) ». M. Ruiz-Guiñazú reprenait, devant l'Assemblée plénière, à peu près les mêmes termes (223), et dans un télégramme en date du 29 octobre, il communiquait que la guerre du Chaco avait été déclarée formellement terminée (224). Tout optimisme est dès lors permis sur le règlement définitif de cette triste controverse.

On a pu regretter que la S. D. N. ait eu partiellement à se dessaisir pour arriver à ce résultat. Il faut au contraire lui en savoir gré. Elle eut le mérite d'avoir compris que pour réussir elle devait s'adresser à ceux qui étaient plus à même d'intervenir efficacement dans la solution du différend. Ce succès, qui paraît lui être étranger, est dû en grande partie à sa compréhension.

SECTION III

DIFFÉREND ENTRE UN ETAT AMÉRICAIN ET UN ETAT NON AMÉRICAIN

Il n'y a pas bien longtemps, on aurait été sans exemple d'un différend entre un pays américain et un pays non-américain, porté à la S. D. N. Mais récemment le Conseil de la Société eut à intervenir dans un litige mettant aux prises l'Uruguay et l'U. R. S. S. Il s'agissait de la rupture des relations diplomatiques entre ces deux Etats. L'Uruguay en avait pris l'initiative ; et pour se justifier, alléguait des faits

(222) *J. O.*, 1935, p. 903.

(223) *A.* 1935, p. 34.

(224) *J. O.*, 1935, p. 1650.

que l'U. R. S. S. avait estimés injurieux et comme pouvant être de nature à affecter les relations entre les deux pays. Aussi saisit-elle le Conseil de l'affaire sur la base du paragraphe 2 de l'article 11. La question fut inscrite à l'ordre du jour de la 90^e session du Conseil. A la séance du 23 janvier 1936, les parties exposèrent leur thèse. M. Litvinoff précisa le point de vue de l'U. R. S. S. (226). L'Uruguay avant d'en arriver à la rupture des relations diplomatiques aurait dû soumettre le différend soit à la procédure de l'arbitrage, soit à un règlement judiciaire, soit à un examen du Conseil, tel que le stipule le paragraphe 1^{er} de l'article 12. Pour lui, l'affaire avait une portée générale : le cas présent ne l'intéressait que dans la mesure où il pouvait se reproduire et envenimer les relations internationales.

M. Guani, à son tour, développa l'argumentation de l'Uruguay (227) : le Gouvernement uruguayen n'avait agi que dans la limite de la souveraineté nationale. Celle-ci « s'était, en l'occurrence, exercée pour protéger l'ordre intérieur du pays menacé, ainsi que pour accomplir un devoir de solidarité envers les autres nations du continent américain ». C'était donc pour écarter le péril communiste autant de son propre territoire que de tout le territoire américain, que le gouvernement uruguayen avait cru devoir recourir à la rupture des relations diplomatiques avec l'U. R. S. S. Le Conseil ne pouvait être saisi de l'affaire qui relevait du droit interne. Elle rentrait dans celles que prévoit l'article 4, paragraphe 8. Quant aux articles 11 et 12 ils ne sont applicables que dans le cas où le différend peut conduire à la guerre, ce qui est, en l'espèce, une absurdité géographique. Les re-

(225) *J. O.*, 1936, p. 232 et 233.

(226) *Ibid.*, p. 90-95 et 100-102.

227) *Ibid.*, p. 95-98 et 102.

présentants latino-américains soutinrent la thèse uruguayenne; et après des tâtonnements, la question fut confiée à un Comité des trois dont M. Titulesco fut le rapporteur. Sur sa proposition, le Conseil adopta, à sa séance du 27 janvier, les résolutions suivantes :

« Vu que le représentant de l'Uruguay refuse de donner les preuves réclamées par le gouvernement de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, en alléguant que la question relève du droit interne ;

« Vu que le représentant de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes a déclaré que le refus de l'Uruguay de prouver les accusations portées contre la mission soviétique à Montevideo lui donnent satisfaction et qu'il est prêt à laisser le jugement de cette question à l'opinion publique internationale, ce que le représentant de l'Uruguay accepte également pour son pays.

« Vu que le Conseil est saisi en vertu de l'article 11, paragraphe 2 du Pacte et que sa mission étant essentiellement conciliatrice, l'unanimité est nécessaire pour prendre une résolution.

« Le Conseil :

« Exprime l'espoir que l'interruption des relations diplomatiques entre l'Uruguay et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes est temporaire et que les deux pays saisiront une occasion opportune pour les renouer :

« Invite les deux parties à s'abstenir de tous actes qui pourraient nuire aux intérêts de la paix et à la reprise, dans l'avenir, de leurs relations diplomatiques (228). »

Cette affaire aurait pu être beaucoup plus intéressante qu'elle ne l'a été en fait. Il ne faut peut-être pas trop le re-

gretter. L'intérêt ne se serait trouvé accru qu'avec des risques d'entraîner de graves conséquences. Il y allait du prestige des trois parties en cause, l'U. R. S. S., l'Uruguay et la S. D. N. Et malgré tout, cette dernière s'est bien tirée d'affaires. Il faudra attendre — espérons le plus longtemps possible — avant de connaître l'attitude des Etats de l'Amérique latine devant un conflit éventuel mettant aux prises l'un deux avec une puissance non américaine, porté devant la S. D. N. C'est dans un pareil cas que les pays latino-américains peuvent se manifester chatouilleux dans leur particularisme.

CONCLUSION

Nous voici arrivés à la fin d'une étude, qui pour être complète, aurait dû être deux fois plus étendue. Elle nous donne pourtant une idée d'ensemble de l'attitude que les Etats latino-américains ont observée à l'égard de la S. D. N., de la collaboration qu'ils ont apportée à l'œuvre entreprise à Genève et de l'action que la Société a menée en Amérique latine. Le sentiment qui s'en dégage est que la situation des Républiques latines du nouveau continent dans la S. D. N. est encore loin d'être consolidée. Quinze années ont eu beau passer depuis l'adhésion de la plupart d'entre elles à l'organisme de Genève, elles conservent néanmoins une certaine prévention contre la S. D. N., instituée par les traités de paix. On ne saurait pourtant leur en vouloir. Comment pourraient-elles s'attacher à une institution internationale qui tend à devenir de plus en plus européenne ? Et d'ailleurs, si cette tendance n'est pas enrayée, il ne faudra pas s'étonner de voir les pays de l'Amérique latine se retirer de la Société dans un avenir plus ou moins prochain.

La situation ambiguë des Etats latino-américains dans la Société des Nations est due, en grande partie, à l'absence des Etats-Unis. Ils ont toujours espéré que ceux-ci finiraient par adhérer à la Société, qu'ils avaient tellement aidé à constituer. Leur espoir déçu, ils ne purent se donner à l'œuvre de la S. D. N. comme ils l'auraient voulu. La seule

crainte que l'action de la Société pût être désavouée par la plus grande République de l'Amérique, leur dictait une conduite souvent embarrassée et timide. Ce n'était pas là simplement la peur d'être semoncé par leur aînée qui entrait en jeu, c'est surtout la conscience qu'il existe en Amérique des problèmes spéciaux qui nécessitent des procédures spéciales et qui pourraient être méconnus par ceux qui ne sont pas en contact direct avec eux. Il ne s'agissait pas d'un « isolationisme » farouche inspiré de la doctrine de Monroe, mais bien d'une certaine communauté d'intérêts qu'il s'agissait de sauvegarder. C'est pourquoi se serrant les coudes entre elles, à Genève, ces Républiques s'appliquèrent à organiser un régionalisme capable de circonscrire leurs droits comme leurs obligations. Dans cette besogne, elles ne réussirent qu'à demi, n'étant pas parvenues à faire consacrer par le droit, et partant à consolider et à étendre, l'échafaudage qu'elles avaient bâti de fait.

C'est toutefois dans ce sens qu'il faut continuer à travailler. Le Pacte a besoin d'être refondu, suivant le principe régionaliste. La S. D. N. a besoin de se décentraliser, de reconnaître tous les particularismes géographiques pour englober les Etats qui se trouvent encore à l'écart et pour retenir ceux qui peuvent éventuellement la quitter. De deux choses l'une : ou bien la S. D. N. comprendra que pour subsister sous sa forme universelle, elle doit se compartimenter par régions, développer l'idée contenue dans l'article 21 du Pacte, à l'état embryonnaire ; ou bien les Etats de l'Amérique se verront obligés de la délaissier pour former une Société des Nations américaines en contact éventuel avec celle de Genève, devenue dès lors un organisme purement européen. Si c'est la première hypothèse qui doit prévaloir, la S. D. N. conservera son caractère œcuménique qui

fait sa force tant morale que matérielle. La charte universelle pourra définir avec précision l'élément régionaliste qu'elle aura consacré, lui donner des limites assez nettes pour réduire au minimum le terrain qui pourrait être disputé entre l'organe régional et l'organe central. C'est ainsi que M. Scelle conçoit le régionalisme. Il écrivait : « On peut admettre que, dans les affaires d'ordre américain, en tant qu'elles demeurent spécifiquement américaines, la Société des Nations organise un règlement américain, par des moyens américains. Mais c'est à condition que la Société des Nations, dans l'exercice de sa compétence générale, définisse ce qu'il faut entendre par « affaires américaines » et conserve le droit de revendiquer le règlement de celles qui cesseraient d'être américaines pour mettre en jeu les intérêts universels (229). »

A ce moment-là, un grand pas serait fait ; l'étape du Monroïsme imprécis et capricieux serait vraiment franchie. Il suffirait de prévoir diverses formations du Conseil de la Société suivant la nature géographique de l'affaire traitée. Il y aurait une formation américaine, une autre hispano-américaine et même sud-américaine ou centro-américaine, selon les pays dont l'intérêt direct serait en jeu. S'agit-il de la garantie de l'intégrité territoriale, un certain compartimentage pourrait être effectué entre les membres de la Société. Si les sanctions économiques et financières contre l'agresseur devraient rester sur le plan universel, seul moyen de les rendre efficaces, par contre les sanctions militaires pourraient être appliquées dans un plan régional. Le projet de traité d'assistance mutuelle, né et mort en 1924, faisait déjà une place importante au continentalisme. Son insuccès a

(229) *Une crise de la Société des Nations*, p. 172-173.

peut-être été dû au doute qu'il laissait planer au sujet de sa concordance, sinon de sa compatibilité, avec le Pacte. C'est pourquoi il ne faudra pas se contenter de superposer au Pacte un autre instrument, il faudra remettre au creuset toute la charte de la S. D. N., si cette idée de régionalisme vient à être reprise. Et il faut qu'elle le soit. Déjà on re-parle de donner un caractère politique à l'union panaméricaine, autrement dit de former une société des nations américaines. Il en avait déjà été question pour la première fois à la Conférence de Santiago de 1923 ; maintenant ce même projet a été inscrit à l'ordre du jour de la conférence panaméricaine extraordinaire convoquée sur l'initiative du Président Roosevelt pour l'été prochain. Si ce projet prend corps, la question des rapports entre Genève et Washington se posera avec plus d'insistance encore et non sans moins de difficultés. Nous avons pu voir les inconvénients qu'il y aurait à laisser dans l'ombre ce problème épineux. Chaque différend intervenu en territoire américain a été tirailé entre la solution genevoise et la solution américaine. Nous avons pu constater le résultat pratique de ce tiraillement dans le conflit du Chaco. Si cette affaire n'a pu être réglée plus tôt, c'est en grande partie par manque de coordination de tous les efforts fournis par des formes distinctes, pour ne pas dire rivales. M. Yepes, délégué de la Colombie, posait devant l'Assemblée de 1934, le problème en toute son ampleur (230). Sur son initiative, la résolution suivante fut soumise à l'Assemblée :

Considérant que l'établissement de liens réguliers et permanents entre la Société des Nations et l'Union panaméricaine est

(230) A, 1934, P., p 48.

un facteur qui contribuera efficacement à consolider la paix et à affirmer l'empire du droit dans les rapports internationaux ;

L'Assemblée de la Société des Nations prend acte de la résolution de la septième Conférence panaméricaine relative à l'étude d'un lien entre la Société des Nations et l'Union panaméricaine ;

L'Assemblée émet le vœu que, par les soins d'une Commission nommée par la Présidence, soit étudiée la question des rapports réguliers et permanents entre la Société des Nations et l'Union panaméricaine. Ladite Commission devra considérer la possibilité de désigner des observateurs officiels de chacune des deux institutions auprès de l'autre, ainsi que l'opportunité d'élaborer une déclaration des grands principes de droit des gens qui leur sont communs (231).

Cette résolution ne fut pas retenue ; sur la proposition de M. Ruiz-Guiñazú, on lui substitua la suivante qui fut adoptée par l'Assemblée le 28 septembre 1935 :

L'Assemblée,

Rend hommage à l'idéal élevé de coopération internationale qui a inspiré la proposition colombienne ayant trait aux relations entre la Société des Nations et l'Union panaméricaine ;

Se réserve de procéder à son examen après avoir pris connaissance du résultat des études recommandées par la septième Conférence panaméricaine aux termes d'une résolution concernant les relations entre les organismes panaméricains et d'autres organisations ;

Autorise, dès maintenant, le Secrétaire général à maintenir avec le Directeur général de l'Union panaméricaine, toutes relations utiles en vue d'une information mutuelle (232).

La question reste donc encore en suspens. Il faut souhaiter que la période d'étude envisagée ne se prolonge pas indé-

(231) A. 1934, P., p. 103.

(232) A. 1925, C. I., p. 95.

finiment. La situation des Etats de l'Amérique latine deviendrait intenable.

Pourtant il va de soi qu'à Genève ces Etats ont trouvé de nombreux avantages. M. Zaldumbide, ancien ministre des Affaires étrangères de l'Equateur, les faisait ressortir :

« La Société des Nations a été pour eux (les pays latino-américains) le champ le plus brillant de présentation devant le monde : ils forment en elle un tout homogène, qui pèse ainsi plus que ne pèseraient, par leur nombre, les vingt Républiques isolées. C'est le meilleur centre de latino-américanisme intégral. C'est là en effet quelles se sentent plus unies par leurs affinités naturelles mises en relief en face d'autres peuples et races qui n'offrent pas la même ressemblance ni dans leur composition, ni dans leurs aspirations. C'est là qu'a été avivée et non sous forme de résistance ou de réaction, mais par différenciation naturelle, la conscience de leur harmonie et de leur concordance. Et c'est là la preuve d'un américanisme sincère et spontané.

« Le panaméricanisme, qui n'exclut pas l'hispano ou ibéro-américanisme spontané, ne s'oppose ni à l'esprit ni à l'œuvre universelle de la Société des Nations. La Société des Nations favorise et stimule la formation d'ententes régionales qui s'organisent harmonieusement dans son sein. Et le pouvoir capable de mitiger tout ce que le panaméricanisme vu de Washington pourrait avoir d'exclusif, est à Genève. Ce sont les deux pôles qui contrebalancent et équilibrent notre destin de tributaires du Vieux et du Nouveau Monde (233). »

La politique internationale des Républiques de l'Amérique latine a toujours été déterminée en grande partie par la

(233) Informe del Ministerio de Relaciones exteriores, 1928-1930 p. 53-54, Quito,

crainte d'une intervention éventuelle d'où qu'elle pût venir. Au début de leur existence indépendante, elles firent cause commune avec les Etats-Unis pour parer à une telle éventualité. Puis ils durent chercher des garanties de leur indépendance dans une institution d'inspiration européenne, la S. D. N., du jour où ils s'aperçurent que, sous couleur de panaméricanisme, la grande République du Nord voulait s'arroger le monopole de l'intervention dans les affaires de tout le continent. Cependant leur conduite allait être dictée là encore par la crainte de l'intervention que le Pacte consacre. Elles ne devaient pas tarder à sentir le besoin de rester en contact avec Washington.

Toutefois cette politique de contrepoids consciemment ou inconsciemment pratiquée par les Républiques latines du Nouveau Monde ne trouvera toute sa stabilité et son efficacité que du moment où le régionalisme sera à la base de la société internationale. Le Pacte de la S. D. N. contient, en puissance, tous les éléments nécessaires à cette orientation ; le moment est venu de les préciser. Sinon il faudra s'attendre à ce que le centre de la vie internationale se déplace pour une grande partie des membres de la communauté des nations. Et le bel espoir d'organisation d'une S. D. N. universelle aura été déçu, au grand malheur des Républiques de l'Amérique latine.

VU :

Pour le Doyen, l'assesseur,
G. RIPRET,

VU :

Le Président de thèse,
G. SCELLE,

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS.

- Journal officiel de la S. D. N. (J. O.)*
Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations.
Actes des Assemblées.
Publications de la C. P. J. I.
El Covenio de la Liga de las Naciones 1920. Santiago de Chile.
Libro Rosado du Salvador, 1920.
Recopilación de Leyes, du Venezuela, 1920.
Informe rendido al H. Congreso de la Union por el presidente constitucional de la República. C. Venustiano Carranza, 1919. Mexico.
Informe del ministerio de Relaciones exteriores, 1930-1931. Quito.
Boletín de la Liga de las Naciones. Ministerio de Relaciones exteriores y culto. Buenos Aires (1920).
Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Buenos Aires (1933).
Informaciones acerca de la Liga de las Naciones. Ministerio de Relaciones exteriores y Culto. Buenos Aires, 1925.
Diario de debates de la Asamblea Nacional. Lima, 1919.

OUVRAGES PRINCIPAUX.

- ALVAREZ (Alejandro). *Reforme du Pacte sur les bases continentales et régionales*. Paris, 1926.
Le Panaméricanisme et la sixième Conférence panaméricaine (La Havane, 1928). Paris, 1928.
La Ve Conférence panaméricaine et la Société des Nations. Paris, 1924.
CALOGERAS. *O Brasil e a Sociedade das Nações*. Sao Paulo, 1926.
FERNANDEZ Y MEDINA. *Politica internacional de América*, 1928.
HUNTER MILLER. *The drafting of the Covenant*. New-York ; London, 1928.
LORENO QUINTANA. *El sistema internacional americano*, 1926.
MACEDO SOARES. *Le Brésil et la Société des Nations*. Paris, 1927.
MANLEY HUDSON. *The verdict of the League. Colombia and Peru*. Boston, 1933.

- PLANAS SUARES. *La Política europea y la Sociedad de las Naciones*. Barcelone, 1935.
- RAY. *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*. Paris, 1930. Suppléments jusqu'en 1935.
- ROIG DE LEUCHSENRING. *La doctrina de Monroe y el Pacto de la Liga de Naciones*, La Havane, 1921.
- ROUSSEAU. *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux*. Paris, 1931.
- SAAVEDRA LAMAS. *La crise de la codification et la doctrine argentine du droit international*. Paris, 1931.
- SCELLE. *Le Pacte des Nations et sa liaison avec les traités de paix*. Paris, 1919.
- Une crise de la Société des Nations*. Paris, 1926.
- Précis de droit des gens*, vol. I et II. Paris, 1932-1934.
- SCHÜCKING und WEHBERG. *Die Satzung des Völkerbundes*. 2^e édition, Berlin, 1924 et vol. I de la troisième édition, Berlin, 1931.
- SIVORI. *La Liga de las Naciones, su origen y le obra realizada en la República argentina*. Buenos Aires, 1928.
- STEFANICH. *La Sociedad de las Naciones y la doctrina de Monroe*. Asunción, 1928.
- URRUTIA. *Le continent américain et le droit international*. Paris, 1928.
- WARREN KELCHNER. *Latin american relations with the League of Nations*. Boston, 1930.
- YEPES et DA SILVA. *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la Société des Nations et des statuts de l'Union panaméricaine*, vol. I et II. Paris, 1934-1935.

RECUEIL DES COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL.

- BARCIA TRELLES. *La doctrine de Monroe dans son développement historique*, 1930, t. XXXII, p. 398.
- GUANI. *La solidarité internationale dans l'Amérique latine*, 1925, t. VIII, p. 208.
- MATOS. *L'Amérique et la Société des Nations*, 1929, t. XXVIII, p. 5.
- PLANAS SUARES. *L'extension de la doctrine de Monroe en Amérique du Sud*, 1924, t. X, p. 271.
- SCELLE. *Règles générales du droit de la Paix*, 1933, t. XLVI, p. 331.
- URRUTIA. *La codification du droit international en Amérique*, 1928, t. XXII, p. 85.
- YEPES. *La contribution de l'Amérique latine au développement du droit international public et privé*, 1930, t. XXXII, p. 697.
- Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique*, 1934, t. XLVII, p. 5.

ARTICLES DE REVUES.

- CALDERON. « Latin America, Europe and United States », *Foreign Affairs* janvier 1929, p. 183.
- FERNANDES (Raoul). « L'Amérique du Sud et la Société des Nations », *Origine et Œuvre de la Société des Nations*, 1922.
- VON GRETSCHANINOW. « Ecuadors Eintritt in den Völkerbund », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, feb. 1935, p. 61.
- GUERRERO (Gustavo) « La question de l'intervention à la VI^e Conférence panaméricaine », *R. G. D. I. P.*, 1929, p. 40.
- LE FUR. « L'affaire de Leticia », *R. G. D. I. P.*, 1934, p. 129.
« Le conflit du Chaco boréal », *Revue de droit international*, 1934, vol. I, p. 391.
- MANLEY HUDSON. « The Argentine Republic and the League of Nations », *American Journal of international Law*, 1934, p. 125.
- MYERS (Denys). « Representation in League of Nations Council », *American Journal of international Law*, 1926, p. 689.
- ROUSSEAU. « La Sortie de la Société des Nations », *R. G. D. I. P.*, 1934, p. 295.
- SCELLE. « L'admission de nouveaux Membres de la Société des Nations ». *R. G. D. I. P.*, 1921, p. 122.
« Bilan de la Septième Assemblée de la S. D. N. », *Revue politique et parlementaire*, 1926, p. 70.
« La Réforme du Conseil de la Société des Nations », *R. G. D. I. P.*, 1927, p. 769.
« Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes », *Esprit international*, 1934, avril, p. 163.
- VOOLSEY. « The Leticia dispute between Colombia and Peru », *American Journal of International Law*, 1933, p. 317.
- YEPES. Collaboration de l'Union panaméricaine avec la Société des Nations. *Revue de droit international de Sciences diplomatiques et politiques*, 1927, p. 295.
-

TABLE DES MATIÈRES

Les relations des Etats de l'Amérique Latine avec la Société des Nations.

INTRODUCTION	v
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Les Etats de l'Amérique latine au sein de la S. D. N.	1
CHAPITRE PREMIER. — Constitution du Groupe latino-américain.	3
<i>Section I.</i> — Admissions. Diverses catégories de membres.	3
<i>a)</i> Membres originaires, signataires du Traité de Versailles.	4
<i>b)</i> Etats invités à accéder au Pacte à titre de membres originaires.	5
<i>c)</i> Admissions postérieures.	10
<i>Section II.</i> — Retrait.	20
<i>a)</i> Costa-Rica	20
<i>b)</i> Brésil.	21
<i>c)</i> Mexique	37
<i>d)</i> Paraguay.	37
<i>Section III.</i> — Retrait de fait. — Abstentions.	39
<i>a)</i> République Argentine.	39
<i>b)</i> Pérou. — Bolivie.	48
<i>c)</i> Pays de l'Amérique centrale.	50
CHAPITRE II. — Organisation du Groupe des Etats de l'Amérique latine.	53
<i>Section I.</i> — Réunions officielles.	54
<i>a)</i> Compatibilité de ces réunions avec l'esprit du Pacte.	54
<i>b)</i> Formation du Groupe et fins qu'il poursuit.	57
<i>Section II.</i> — Représentation dans les différents organes de la S. D. N.	59
<i>a)</i> à l'Assemblée et aux Commissions.	60
<i>b)</i> au Conseil.	61
<i>c)</i> au Secrétariat.	74
<i>d)</i> à la C. P. J. I.	82

DEUXIÈME PARTIE

Coopération des Etats de l'Amérique latine avec la S. D. N. . .	83
CHAPITRE PREMIER. — Œuvre juridique.	85
Section I. — Idées fondamentales du Pacte.	85
Section II. — Interprétation du Pacte.	88
Section III. — Admission des Membres. Universalité de la S. D. N.	91
Section IV. — Organes de la Société des Nations . . .	100
Section V. — Règle de l'unanimité.	106
Section VI. — Garantie mutuelle de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique.	110
Section VII. — Règlement pacifique des conflits.	116
Section VIII. — Cour permanente de Justice Internationale. .	123
Section IX. — Incompatibilité des ententes <i>inter se</i> avec le Pacte de la S. D. N. Article 20.	133
Section X. — Amendements au Pacte. Article 26. . . .	135
CHAPITRE II. — Œuvre constructive.	141
Section I. — Œuvre économique et financière	141
Section II. — Œuvre sociale et humanitaire.	146
Section III. — Coopération intellectuelle.	158
Section IV. — Réduction des armements.	160
Section V. — Œuvre administrative.	162
Section VI. — Codification du droit international.	164
CHAPITRE III. — Œuvre pacificatrice.	168
Section I. — Conflits extra-américains.	168
Section II. — Conflits interaméricains.	174
a) Doctrine de Monroe et article 21 du Pacte de la S. D. N. .	175
b) Les différends américains à la S. D. N.	180
Section III. — Différend entre un Etat américain et un Etat non américain.	204
CONCLUSION.	208
BIBLIOGRAPHIE.	215

